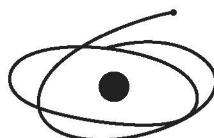
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 39 nº 1 1996



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano 39 nº 1 janeiro-junho 1996

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 39 nº 1 1996

Programa de Apoio a Publicações Científicas

MCT  

ISSN 0034-7329

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional

(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Assinatura anual: Brasil: R$ 20; Exterior: US$ 30

Assinatura de apoio: R$ 100

Pagamentos: *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais* (cheque nominal)

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Sede: Universidade de Brasília
Edifício Multiuso I
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4602
70919-970 Brasília DF, Brasil
Tel.: (061) 348.2754

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano 39 nº 1 1996

Sumário

Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF – Brasil

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL
Ano 39 nº 1 1996

Contents

Caixa Postal 4602 70919-970 Brasília, DF – Brasil

Cuba: do socialismo dependente ao capitalismo

LUIZ ALBERTO MONIZ BANDEIRA*

O período especial

Em cerca de seis meses de 1989, o regime comunista esboroou-se na Hungria, Checoslováquia, Polônia, Romênia e o Muro de Berlim, símbolo da Guerra Fria, derrubado foi, possibilitando o desaparecimento da República Democrática Alemã e a incorporação do seu território pela República Federal Alemã, em 1990. Em 1991, a URSS dissolveu-se, com o desmembramento da Rússia e das outras repúblicas que a integravam.

Cuba, onde o regime comunista ainda sobrevivia, restou isolada no Ocidente, também como ilha econômica, social e política. Sua situação era, em 1992, a mais precária e sombria, a atravessar aguda crise de disponibilidade de divisas. O poder aquisitivo do país sofrera drástica redução de mais de 60% após o desmoronamento do Bloco Socialista, com o qual realizava acima de 80% do seu comércio exterior. Quase completa escassez de combustível havia, na medida em que Cuba não estava a receber sequer a metade do petróleo de que necessitava, em torno de 13 a 14 milhões de toneladas, para o funcionamento de sua economia. Desde dezembro de 1991, quando a URSS se desintegrou, Cuba ficou praticamente com abastecimento zero, pois a Rússia, sob o Governo de Boris Yeltsin, não estava a cumprir seus compromissos e não lhe fornecera nem mesmo uma tonelada de petróleo. As divisas que ela obtinha, inclusive com a venda de toda a safra açucareira, não satisfaziam nem de longe as necessidades para adquirir o combustível no mercado internacional. Em 1993, a capacidade de importação de Cuba estava reduzida a US$ 1,7 bilhão contra US$ 8,1 bilhões em 1989.

A crise então deflagrada gerou os mais terríveis reflexos para o consumo da população. O racionamento de mercadorias lá existente desde inícios dos anos

Rev. Bras. Polit. Int. 39 (1): 5-18 [1996].
* Cientista Político e Professor Titular de Política Exterior do Brasil na Universidade de Brasília (aposentado).

60 aumentou até o ponto de nem sequer atender às necessidades de sustento das famílias. E a falta de combustível paralisou praticamente toda a frota automobilística, que também foi afetada e se deteriorou por falta de peças de reposição, porque era constituída, na sua quase absoluta totalidade, por veículos velhos e obsoletos, norte-americanos, fabricados nos anos 50, ou automóveis Lada, importados da URSS até 1989. Esse problema prejudicou todo o sistema de transporte (caminhões, ônibus etc.), não restando ao povo senão as bicicletas como meio de locomoção, bem como repercutiu sobre a colheita da cana, devido ao fato de que nem todos os tratores puderam trabalhar. Inúmeras fábricas pararam por falta de energia ou de matérias-primas. E os operários ou foram para outra frente de trabalho ou para casa, a ganharem 70% do salário, o que aumentava ainda mais a inflação, em virtude de que havia extraordinário excesso de meio circulante (peso cubano) e, praticamente, a oferta de bens e serviços para a compra inexistia. O peso cubano, que chegara a valer 130 por US$ 1 no mercado negro, perdera qualquer parâmetro para cotação. A perspectiva, prevista por Fidel Castro, era de que a situação piorasse ainda mais de 1992 para 1993 e o país viesse a contar com apenas a terça parte do combustível de que necessitava para a operação de transportes e produção de energia, cujo fornecimento em várias regiões de Havana e outras cidades sofria interrupções (*apagones*) de até 12 a 16 horas por dia, o que gerava imenso desconforto e acarretava o apodrecimento de gêneros alimentícios.

O bloqueio econômico dos EUA, instituído desde 1960, concorreu para agravar a crise que o desaparecimento do Bloco Socialista desencadeara. Mas, por si só, não seria suficiente para gerar tamanhas dificuldades não fossem os grandes erros cometidos por Fidel Castro e seus companheiros, ao pretenderem mudar o modo de produção capitalista e saltar para o socialismo sem modificar a estrutura predominantemente agroexportadora do país e o padrão de sua inserção no mercado mundial, que se assentava na troca de *commodities* por manufaturas. O projeto de industrialização, acalentado nos primeiros anos de Revolução por Ernesto Che Guevara, frustrou-se na medida em que Cuba se integrou à comunidade econômica do Bloco Socialista, subordinando-se à divisão internacional do trabalho que o Conselho de Ajuda Mútua Econômica (COMECON), sob a direção da URSS, planejava e estabelecia. Assim, o Governo revolucionário, ao entrar em conflito com os EUA naquele contexto da Guerra Fria e da bipolaridade internacional de poderes, apenas transferiu a dependência econômica de Cuba, de tipo neocolonial, dos EUA para a URSS, da qual continuou como simples fornecedora de açúcar. A grande contradição de Fidel Castro, ao defender a independência nacional de Cuba, foi deixar que a Revolução enveredasse pelo caminho do socialismo dependente.

Destarte, depois do colapso do Bloco Socialista, Cuba começou a arcar com as conseqüências de tais erros, pois nada indicava que o fim do bloqueio econômico dos EUA contribuiria para aliviar sensivelmente sua situação, dado que não melhoraria o preço do açúcar, detendo a deterioração dos termos de intercâmbio de *commodities* por produtos industriais, nem baratearia o custo do petróleo, no mercado internacional. Defrontado então com a dura realidade do mercado capitalista, só restou a Fidel Castro depositar esperança no esforço tardio para diversificar o comércio exterior de Cuba - mercados e pauta de exportações - *com base na biotecnologia e na engenharia genética, i.e., na produção de* fármacos, medicamentos e outros produtos de maior valor agregado, bem como na promoção de turismo, o qual lhe permitiria, se sucesso tivesse, superar a dependência em relação à monocultura do açúcar e modificar os termos de sua inserção internacional. Em outras palavras, Cuba pretendia "exportar saúde", com a venda de medicamentos, e se voltava, principalmente, para os países da América Latina, tanto que ao reformar, em 1992, sua Constituição, reafirmou não mais os princípios "antiimperialistas internacionalistas" e sim sua "vocação de integração e colaboração" com os demais países do continente e do Caribe. As modificações no texto da Constituição promovidas, naquele ano, pela Assembléia Nacional de Cuba, foram, contudo, muito mais amplas. Elas iniciaram o desmantelamento do chamado *socialismo real* e assinalaram o avanço na liberalização da economia, com o objetivo de atrair capitais estrangeiros, evitando o colapso do Estado e criando condições para que o Governo de Fidel Castro sobrevivesse à sua maior crise desde a vitória da Revolução em 1959.

Desmantelamento do socialismo

O "caráter irreversível" que se atribuía aos bens de "propriedade estatal socialista" desapareceu da Constituição, para que o Governo cubano pudesse transferir terras, centrais açucareiras, fábricas etc. a particulares nos casos em que se destinassem a fins de desenvolvimento econômico e social do país e não ferissem os fundamentos do Estado. A Constituição passou a reconhecer, igualmente, a existência de empresas mistas, isto é, de capital privado e do Estado, sociedades anônimas e *joint ventures*, as que se regiam no uso e desfrute dos seus bens, tanto pela lei como pelos tratados, com estatutos e regulamentos próprios. E o comércio exterior deixou de ser "função exclusiva" do Estado, ao qual passou a caber apenas a tarefa de o dirigir e controlar, abrindo espaço para a criação de empresas privadas ou de economia mista, dedicadas às atividades de exportação e importação[1].

Desde então, o Governo de Fidel Castro tomou várias outras medidas, no sentido de liberalizar ainda mais a economia. Autorizou os camponeses a venderem livremente o excedente de sua produção no mercado agropecuário, instituído em outubro de 1994; criou, em seguida, o mercado de produtos industriais e artesanais, adotou nova lei de importação, liberou o trabalho por conta própria em alguns ramos de atividade, descriminalizou a posse de dólares pelos cubanos e legalizou sua circulação, juntamente com o peso conversível, que o tomou como âncora, e o peso cubano, estabeleceu juros de 4% a.a. para os depósitos em divisas e iniciou o processo de privatização de alguns setores, como a telefonia, da qual 49% do controle passaram para capitais mexicanos. O completo restabelecimento em Cuba da economia de mercado, o que significava, em outras palavras, a plena restauração do capitalismo, embora sob certo controle do Estado, tornou-se, assim, irreversível. E o Governo cubano, em 4 setembro de 1995, deu mais um passo à frente, ao promulgar a Lei nº. 77, com o propósito de "promover e incentivar o investimento estrangeiro", permitindo-o "realizar atividades lucrativas que contribuissem para o fortalecimento da capacidade econômica e o desenvolvimento sustentável do país"[2]. O estabelecimento de Zonas Francas e Parques Industriais também estava previsto.

O apelo do Governo de Fidel Castro aos investimentos estrangeiros não constituía uma novidade. Desde 1989-90, em virtude do esboroamento do Bloco Socialista e do reforço do bloqueio econômico pelos EUA, Cuba começara a abrir-se aos investimentos estrangeiros, que até 1991 se dirigiram prioritariamente para o setor de turismo. O volume dos investimentos estrangeiros na ilha crescera desde então e, em fins de 1994, estavam aprovadas 176 *joint-ventures*, com a participação de vários países em 26 ramos da economia, em um montante superior a US$ 1,5 bilhão. Em agosto de 1995, o número de *joint-ventures* já subira para 212, com investimentos superiores a US$ 2,1 bilhões, procedentes de países como Canadá, Israel, Itália, França, Espanha e México[3]. Porém, a Lei nº 77 admitiu não somente a possibilidade de instalação de empresas de capital totalmente estrangeiro como a sua participação em todos os setores econômicos, oferecendo-lhes garantias contra a expropriação, bem como para a remessa de lucros ao exterior, em moeda livremente conversível[4]. Somente as atividades de educação, saúde e defesa permaneceram monopólio do Estado.

A economia múltipla de Cuba

O objetivo de Fidel Castro, desde que percebeu a inevitabilidade da restauração do capitalismo em Cuba, sempre foi apenas o de salvar as aparências

e, resguardando, como serviços públicos, a educação e a saúde, conquistas democráticas da Revolução de 1959, suavizar o desmoronamento do socialismo real, montado ao longo de 36 anos, a fim de não perder o controle sobre os acontecimentos e a honra, muito importante para ele. Para Cuba chegara o momento de proceder ao ajuste de sua economia, sem mistificação e propaganda, e por este motivo o Governo de Fidel Castro teve de começar a medi-la pelo Sistema de Contas Nacionais (SNC), segundo a metodologia e formas de cálculo recomendadas pela ONU, abandonando o Sistema de Produto Material (SPM), que o extinto COMECON adotava. Essa iniciativa possibilitou uma visão mais real de como a economia de Cuba evoluíra desde 1989, a evidenciar que sua situação, em 1995, melhorou ligeiramente, comparada com a dos dois anos anteriores, quando o agravamento da crise, que sobre ela se abatera desde o desmerengamiento da URSS, ameaçou de colapso o próprio aparelho do Estado. Com efeito, em 1994, quando a queda do PIB, em relação a 1989, já se situava em torno de 34,3%, a economia de Cuba começou a apresentar leve tendência à estabilização e, no primeiro semestre de 1995, cresceu cerca de 2% em relação ao mesmo período do ano anterior, ainda que as condições objetivas não garantissem a continuidade de sua recuperação.

As dificuldades, de fato, continuaram imensas e complexas, devido à existência no país de quatro economias, nas quais três distintas moedas circulavam. Na economia oficial, a da libreta de racionamento, mediante a qual o Estado garantia aos indivíduos pequenas, na verdade insuficientes, quantidades de produtos básicos, como arroz e feijão, os preços eram irrisórios e fixados em peso cubano, cuja cotação, em 1995, caíra para cerca de 30 por US$ 1. Esta queda se deu em virtude do programa de saneamento financeiro, executado pelo Governo de Fidel Castro, para reabsorver 30% da massa monetária, que se elevara a 12 bilhões de pesos cubanos em meados de 1994, contra 3 bilhões de pesos em tempo normal. No mercado agropecuário, onde os camponeses, autorizados pelo Governo, já podiam vender livremente parte de sua produção, os preços eram também cotados em peso cubano, porém já se apresentavam bem mais caros. No mercado negro, em que se vendiam as mercadorias desviadas, i.e. roubadas, dos hotéis, lojas, fábricas e outros centros de produção, prática esta que em rotina se convertera, bem como no mercado oficial para turistas e estrangeiros, os preços eram cobrados em dólar ou em peso conversível, nova moeda à qual o Governo cubano assegurava a paridade de 1=1 com o próprio dólar.

A existência de quatro tipos de economia e de três moedas começara então a produzir profundas diferenças sociais entre os que tinham acesso a divisas (45 a 49% da população, os que trabalhavam nos setores ligados ao turismo e/ou possuíam parentes no exterior) e os que só recebiam peso cubano como

remuneração. E aí graves tensões se configuravam. Enquanto o Estado, único empregador como proprietário exclusivo de empresas ou associado a capitais estrangeiros, cobrava todos os serviços em dólar a níveis não muito inferiores aos do mercado internacional, os salários que ele pagava eram em peso cubano e oscilavam, em média, entre US$ 4 e US$ 10 mensais. Isto significava que os trabalhadores, empregados pelo Estado ou por ele fornecidos às empresas privadas (elas ainda não podiam contratar diretamente a mão-de-obra), recebiam, em pesos cubanos, abaixo, no mais das vezes, do mínimo necessário à reprodução de sua força de trabalho. Em outras palavras, o Estado pagava ao trabalhador de um hotel, por exemplo, cerca de 120 a 150 pesos cubanos, o que equivalia a US$ 4 e US$ 5, mas cobrava da empresa privada, a quem cedia a mão-de-obra, cerca de US$ 120 a US$ 150. E, com essa diferença cambial, promovia a acumulação de capital e mantinha o funcionamento de seu aparelho, já a depender, em larga medida, dos dólares do turismo.

Dívida externa e dificuldades de recuperação

Em 1994, cerca de 745.000 turistas visitaram a ilha deixando uma receita em torno de US$ 1 bilhão, que praticamente se equiparou à do açúcar, cuja safra de 1994-95, cerca de 3,3 bilhões de toneladas, foi a mais baixa de toda a história. Apesar das sérias deficiências ainda então existentes, o Governo cubano esperava que a indústria do turismo continuasse a crescer até o ano 2000 a um ritmo de 25%, para terminar o quinqüênio com 2 milhões de visitantes anuais e uma receita de US$ 3 bilhões. Esta era uma perspectiva otimista. Mas o volume de capitais de que Cuba necessitava apenas para restaurar Havana, recuperar a infra-estrutura econômica - luz, telefonia, água, saneamento básico etc. - e voltar a crescer, alcançando, pelo menos, os níveis de 1989, era imenso e talvez ela não tivesse condições de captá-lo. Além do mais, a poupança interna, ou seja, o volume de pesos cubanos que a população entesourava por não ter como gastar, calculada em US$ 300 milhões, era, por outro lado, muito pequena ou mesmo nada significativa e o Governo de Fidel Castro ainda assim não autorizara sua aplicação sob a forma de investimentos privados pelos próprios cubanos lá residentes, o que provocava, entre eles, bastante descontentamento, pois o mesmo direito fora concedido aos refugiados em Miami, possuidores de dólares.

De qualquer forma, necessário se tornava que o Governo cubano vencesse o caráter não mais dual e sim múltiplo da economia, a fim de que pudesse maximizar os dólares do turismo e os investimentos estrangeiros no país. A dolarização da economia cubana, em 1995, era um fato inquestionável e a política

monetária de Fidel Castro apresentava alguns pontos de contacto com o Plano Cavallo, na Argentina, e, em certo sentido, com o que fora aplicado no Brasil, ao adotar a moeda norte-americana como âncora cambial para o peso conversível, que deveria substituir futuramente o peso cubano inflacionado. Realmente, a tendência do Governo cubano era fomentar o mercado agropecuário, de modo a criar condições para suprimir a médio prazo a economia da libreta, bem como o peso cubano inflacionado e integrar esses tipos de economia no mercado livre, em que o dólar e o peso conversível coexistiam como meios circulantes e ao qual só tinham acesso turistas, estrangeiros e cubanos com a posse de divisas.

A consecução de tais políticas se afigurava difícil porque não havia probabilidade de que Cuba viesse a dispor de reservas suficientes para assegurar a paridade do peso conversível com o dólar. Sua dívida externa era altíssima, a alcançar, em fim de 1995, o montante de US$ 9,1 bilhões (US$ 866 per capita), apenas com o Japão (25%), Espanha (13%), França (12%), Argentina (9%), Grã-Bretanha (8%), Itália (5%) e outros paises ocidentais, isto sem contar as dívidas com a Rússia e os outros integrantes do extinto Bloco Socialista, com os quais realizava as transações em moeda-convênio. O que mais grave se configurava, no entanto, era a incapacidade de Cuba para aumentar sensivelmente suas exportações. A safra de açúcar de 1995-96, conforme as previsões oficiais, não ultrapassaria o volume de 4,5 milhões de toneladas. A recuperação desta cultura, para que a safra voltasse a subir a patamares de 6 ou 7 milhões de toneladas, não se apresentava muito fácil. A terra em Cuba, pedregosa e com estreita camada de *humus, estivera sempre sujeita a contínua erosão, dada a conformação geográfica* da ilha, coberta em grande parte por montanhas e ondulações, e ao clima de ciclones, o qual nunca propiciou a expansão de várias outras culturas. A cultura da cana de açúcar só fora assim muito rentável, no tempo do trabalho escravo ou dos privilégios assegurados antes pelos EUA e dos subsídios depois concedidos pela URSS e que abrangiam inclusive o fornecimento de fertilizantes. As condições geográficas e climáticas outrossim começaram a prejudicar as plantações de tabaco. E daí a razão pela qual o Governo cubano, a partir da dissolução do Bloco Socialista, tratou de incentivar, juntamente com o turismo, os setores de biotecnologia, bem como de outros produtos com maior valor agregado e teor tecnológico, como fonte de captação de divisas. Ele, porém, não conseguira diversificar as exportações de Cuba e não era provável que alcançasse êxito no seu objetivo, por não possuir recursos suficientes nem meios para fomentar as vendas de fármacos, equipamentos médicos e patentes, que enfrentavam forte concorrência no mercado mundial e cuja participação no comércio exterior de Cuba ainda não representava mais de 5%, em 1995. Também, por outro lado, era

escassa a possibilidade de reduzir as despesas com importação de petróleo, mediante o aumento da produção interna. A Petrobrás, ao realizar algumas etapas de pesquisa, identificara risco geológico de não encontrar petróleo, em quantidade comercial, na plataforma continental de Cuba, razão pela qual, por volta de 1992, ela teria suspendido o trabalho, ainda que pudesse haver alguma pressão dos EUA sobre o Brasil, segundo se suspeitou. À mesma conclusão, ao que tudo indicava, estavam a chegar as outras companhias que lá continuaram.

Relações Cuba - EUA

Além de tais dificuldades, Cuba, cuja abertura econômica as necessidades de concertar um acordo comercial com a União Européia igualmente exigiam, defrontava-se com outros obstáculos, na medida em que o curso de suas relações com os EUA determinava as decisões políticas de Fidel Castro, das quais o ritmo ainda lento da restauração da economia de mercado dependia. O Presidente Bill Clinton, em 1995, já decidira autorizar maiores contactos culturais e facilitar as viagens dos emigrados para visita aos seus familiares, da mesma forma que as transferências de dinheiro dos EUA para Cuba. Entre as medidas contempladas, como a segunda via da Lei de Democracia Cubana, de 1992 (Lei Torricelli), incluíam-se o intercâmbio de correspondentes de jornais e o estímulo a que fossem feitas doações às ONG's de Cuba, entre elas os grupos de direitos humanos, educação e meio ambiente. Por outro lado, os EUA acabaram o tratamento privilegiado para os cubanos que lá se asilassem, desestimulando a imigração ilegal.

A convicção dos conselheiros do Presidente Bill Clinton, cuja política exterior alcançou importantes êxitos com os acordos de paz no Oriente Médio e no conflito da Bósnia-Herzegovina, era de que a melhor forma de facilitar e acelerar a transição pacífica de Cuba para uma democracia econômica e política consistia na difusão de idéias e informações, em todos os níveis, tal como nos países do Leste Europeu aconteceu. E isto era o que o Governo cubano receava, conforme o General Raúl Castro, irmão de Fidel Castro e Ministro das Forças Armadas de Cuba, manifestou publicamente em discurso[5], na celebração do aniversário da Contra-Inteligência Militar. Na verdade, o Governo cubano sempre soube que a liberalização econômica teria de acarretar a abertura política, bem como a aproximação, cada vez maior, dos EUA, onde grandes empresas começaram a compreender que o bloqueio de Cuba só funcionava contra seus próprios interesses, evitando que elas fizessem negócios, que estavam a cair em mãos das concorrentes de outros países. Esse bloqueio, desumano e até certo

ponto politicamente inócuo, na medida em que não conseguira, em 35 anos, provocar a queda do regime comunista, só servia como pretexto para que o Governo revolucionário justificasse a manutenção da ditadura, por existir, segundo ele, um latente estado de beligerância com os EUA, e os erros que cometera, ao consentir que a excessiva identificação com a URSS terminasse por influir de forma decisiva sobre os rumos da Revolução, levando-a a perder as características renovadoras e libertárias, latino-americanas, de que se revestira nos primórdios.

Sem dúvida alguma, não se pode analisar a Revolução Cubana sob o prisma do que se passou no Leste Europeu, após a Segunda Guerra Mundial. Ela não decorreu de uma intervenção do Exército Vermelho ou de uma operação encoberta do KGB, no contexto do conflito Leste-Oeste, não constituiu uma conseqüência da Guerra Fria, na qual entretanto se inseriu, envolvendo a América Latina, devido, sobretudo, às contradições com os EUA, que a URSS tratou, naturalmente, de aproveitar em função dos seus interesses estratégicos, como no caso da instalação de misseis balísticos, dentro de Cuba, no curso de 1962. Embora alguns dos seus dirigentes, como Ernesto Che Guevara e o próprio Fidel Castro gestassem idéias marxistas, eles não eram filiados nem comprometidos com nenhum Partido Comunista, não obedeciam nem aceitavam as diretrizes políticas de Moscou e não era inevitável, por conseguinte, que a Revolução Cubana evoluisse para o stalinismo e sua forma de governo. Isto aconteceu, na medida em que a URSS se afigurou a Fidel Castro e seus companheiros como a única alternativa de apoio internacional à defesa da soberania e da autodeterminação de Cuba, *vis-à-vis* das pressões postas pelos EUA, quando as primeiras medidas da reforma agrária alcançaram as propriedades da United Fruit Co. Deste modo, ao contrário do que ocorrera na Europa, onde o Governo soviético, a partir da direção de Stalin, oprimira as nacionalidades e, depois da Segunda Guerra Mundial, estendera seu domínio aos demais países do Leste, a ameaça à soberania de Cuba, desde os primeiros anos de sua independência, sempre partiu dos EUA. E este, considerando sobretudo que o bloqueio norte-americano, mesmo após o fim da URSS, não cessou, constituiu um dos fatores que asseguraram a Fidel Castro o respaldo de amplas camadas da população cubana, apesar de todas as vicissitudes em que viviam. Elas estavam conscientes de que o desmoronamento abrupto do regime, como no Leste Europeu, não alteraria, substancialmente, a situação existente em Cuba. Antes, pelo contrário, havia a certeza de que a crise poderia assumir outras e maiores dimensões, quando os cubanos exilados, dos quais cerca de 60%, segundo se supunha, nem sequer queriam voltar a viver em Cuba, buscassem reaver de qualquer modo os privilégios e expulsar os ocupantes de suas propriedades, terras e casas.

Deflagrariam, provavelmente, uma guerra civil, em um país onde a escassez de alimentos e, inclusive, de moradia, se evidenciava em toda parte e recursos não existiam, muito menos para novas construções. Por contar ainda com a confiança e o apoio de grande parte da população, Fidel Castro, em face da *débâcle* do comunismo no Leste Europeu e das terríveis circunstâncias em que Cuba se precipitara, compreendeu que o melhor seria habilmente administrar, ele próprio, de forma vagarosa, gradual e segura, a transição para o capitalismo.

Se o chamado *socialismo real*, enquanto monopólio dos meios de produção pelo Estado, já estava, em 1995, agonizante em Cuba, a questão do regime político, baseado no papel dirigente do Partido Comunista, o único legalmente admitido pelo Estado e que com ele se identificava, era a que nutria, conforme aparentava, o impasse nas relações de Fidel Castro com os EUA. A forte imitação do modelo comunista que Stalin implantara na URSS e que, de um modo ou de outro, impusera aos demais países do Leste Europeu criara para Fidel Castro forte constrangimento e não fora por outra razão que ele propusera, em 1992, a correção de "erros e tendências negativas", a fim de devolver ao processo da Revolução de 1959 a "originalidade e a força criativa" que constituíram suas mais valiosas caraterísticas. Mesmo assim Fidel Castro não se dispôs a fazer a concessão de implantar em Cuba uma democracia representativa e pluralista, argumentando que essa exigência dos EUA não passava de mero pretexto. E tinha suas razões. No tempo da Administração Jimmy Carter (1976-80), Cuba e EUA estiveram a um passo de reatar as relações. O que se exigia, na época, era que o Governo de Fidel Castro se afastasse da URSS, deixasse de promover e apoiar as guerrilhas na América Latina bem como cessasse a intervenção em Angola. O reatamento, segundo o ex-Embaixador de Cuba na ONU e depois Presidente da Assembléia Nacional, Ricardo Alarcón, somente não ocorreu porque o Governo de Fidel Castro não admitira retirar suas tropas de Angola[6]. Em 1991, a URSS desapareceu, Cuba não mais promovia ou encorajava guerrilhas na América Latina nem possuía soldados em Angola, mas o bloqueio econômico dos EUA continuou e não somente foi reforçado pela Lei Torricelli como o Congresso norte-americano, por volta de 1995, tratava de o agravar ainda mais com uma nova lei em curso.

Na verdade, não obstante Fidel Castro afirmar que não faria qualquer concessão aos EUA, evocando José Martí, herói da independência, para justificar a preservação do sistema de partido único, e se recusasse a negociar sob pressão, a Assembléia Nacional de Cuba, durante sessões realizadas entre 9 e 13 de julho de 1992, iniciara um processo de reestruturação, não apenas econômica mas também política, através de modificações na Constituição, que visavam a tornar "ainda mais representativas suas instituições democráticas, propiciar maior

participação real do povo nelas e conceder mais autoridade aos delegados e às Assembléias". Uma das medidas foi a adoção do voto direto e secreto para a eleição dos deputados na Assembléia Nacional[7], ao mesmo tempo em que o Estado passava a reconhecer, respeitar e garantir a liberdade religiosa[8], assegurando a todos os cidadãos desfrutar os mesmos direitos, independentemente de suas crenças. Vários dirigentes de Cuba revelavam então que não alimentavam preconceitos filosóficos quanto ao pluralismo partidário, que poderia até mesmo ser estabelecido se a tensão com os EUA diminuisse.

A política dos EUA só causou sacrifícios e prejuízos materiais à população cubana, sem alcançar seus objetivos. Segundo o politólogo norte-americano Brady Tyson, os EUA mantiveram essa política de Guerra Fria contra Cuba, até o fim do Governo George Bush (1989-92), por necessidade de desviar a atenção da sociedade norte-americana de seus problemas internos para um inimigo exterior e justificar a existência do complexo industrial-militar[9]. Em 1992, previa-se até que, em virtude das eleições para a Presidência da República, Bush, a exprimir a tendência mais belicista e conservadora do Partido Republicano, aprovasse outra invasão da ilha[10], desta vez diretamente pelas Forças Armadas dos EUA, o que provocaria uma tragédia de grandes proporções, com reflexos sobre os demais países da América Central e do Caribe. A doutrina militar de Fidel Castro, por ele então anunciada, era a de *guerra de todo o povo*, em que não se pensava na utilização de armamento de alta tecnologia, exceto na primeira fase, na qual o Exército, Marinha e Aeronáutica utilizariam armamentos pesados, mas na mobilização das Milícias de Tropas Territoriais para cuja sustentação grandes quantidades de alimentos, armamentos e combustível foram estocadas dentro de depósitos subterrâneos, nas cidades e montanhas. A guerra, portanto, seria longa e sangrenta. E se o regime de Fidel Castro então desmoronasse, o fluxo de refugiados, em conseqüência do caos econômico e político, não mais seria de 700.000 a 800.000, como depois da Revolução, mas 2, 3 ou 4 milhões, muitos dos quais como *boat people*, uma vez que a população de Cuba saltara de 6 milhões de habitantes em 1959 para cerca de 11,5 milhões, em 1992, e suas condições econômicas pioraram em relação às existentes no final dos anos 50.

Felizmente, a invasão, se *de facto* fora cogitada, não se efetivou. A administração Bush terminou em 1992. Mas o Presidente Bill Clinton não teve possibilidades de reverter, fundamentalmente, a política dos EUA *vis-à-vis* de Cuba, suspendendo o embargo estabelecido desde 1960. Tratava-se de uma iniciativa muito difícil de tomar, em meio das contradições internas do Partido Democrata, e se afigurava impossível a normalização das relações entre Cuba e os EUA, até as eleições de 1996, uma vez que o Partido Republicano, a dominar o Congresso, concentrava esforços para reconquistar a Presidência da República.

O conflito com o Governo de Fidel Castro se transformara em questão de política interna. Em realidade, porém, não seria provável que em Cuba o regime comunista, inspirado no modelo soviético, tivesse condições de resistir, mesmo formalmente, às pressões domésticas e internacionais e sobreviver por mais de um ano, uma vez levantado o bloqueio econômico, apesar da retórica de Fidel Castro e do prestígio com que ele ainda contava e que certamente lhe favoreceria a vitória, se convocasse eleições livres. No entanto, por sua vez, Fidel Castro entendia que, na medida em que seu Governo sobrevivesse ao colapso da URSS e do Bloco Socialista, sem que o reforço do bloqueio o levasse à derrocada, não restaria aos EUA senão a alternativa de reformar sua política e acercar-se de Cuba, cuja posição se fortaleceria, segundo se imaginava, quando a tendência declinante da sua economia se revertesse. E só assim ele se disporia a negociar, sem requisitos e sem as pressões que o bloqueio econômico configurava.

Socialização da pobreza

De um modo ou de outro, quer como conseqüência do bloqueio dos EUA quer como resultado dos erros de Fidel Castro ou do desmoronamento da URSS, o processo de deterioração de Cuba, em 1995, já se alastrara não só por toda a infra-estrutura econômica mas, igualmente, pelos serviços de educação e saúde, cujo caráter estatal Fidel Castro desejava preservar, e causava na população crescente perda de valores morais, com o ressurgimento em larga escala da prostituição e a ampliação das práticas de roubo, sem que o Governo cubano ousasse reconhecer em público que o modelo soviético de socialismo fracassara. A reabertura dos cassinos (máquinas de jogos, nos hotéis, já haviam sido reintroduzidas) fazia-se então previsível, como forma de fomentar o turismo, o que levaria Cuba a retroagir plenamente aos tempos anteriores à Revolução de 1959. Por outro lado, não mais se podia esconder que a crise econômica estava a danificar profundamente os sistemas de saúde e educação. Os hospitais e as policlínicas careciam tanto dos produtos necessários à manutenção da limpeza e higiene de suas dependências quanto de medicamentos e até de seringas para atender ao povo cubano, que sofria discriminações, pois mesmo quem dispusesse de dólares não podia valer-se dos centros de atendimento reservados aos turistas e outros estrangeiros. Também o ensino público e gratuito padecia em conseqüência da crise, uma vez que até mesmo lápis e cadernos já estavam a faltar.

Aliás, de modo geral, toda a educação, enquanto socialização de informações e atualização de conhecimentos, começara a revelar baixa qualidade, salvo em poucas áreas, como a biotecnologia, devido à falta de recursos e oportunidades

de aplicação, à defasagem em relação às conquistas da ciência e da tecnologia e aos dogmas do marxismo-leninismo, importados da URSS e que suprimiram a liberdade de crítica e expressão de pensamento. A extrema carência de papel concorreu, por sua vez, para agravar tal situação, ao paralisar quase completamente a produção editorial e reduzir à mais completa insignificância a publicação de periódicos, o que atingiu até mesmo a circulação do *Granma*, único diário lá existente, como órgão oficial do PCC. Evidentemente, nem mesmo a saúde e a educação, bem como a cultura em geral, puderam subsistir em um país sem recursos econômicos, sem o rápido aperfeiçoamento dos instrumentos de trabalho e o constante progresso dos meios de transporte e comunicação, que as forças produtivas do capitalismo impulsionaram em outras partes do mundo. Ao radicalizar-se, ainda que compelido pela dinâmica dos conflitos com os EUA, e exceder-se a si própria, afoitando-se além das condições materiais e das reais possibilidades políticas do país, o que a Revolução Cubana conseguiu, não obstante alguns dos seus feitos, como a melhoria dos níveis de saúde, baixando significativamente a taxa de mortalidade infantil, e a eliminação do analfabetismo, foi socializar a pobreza, uma vez que a riqueza lá concentrada era pouca e a produtividade caíra. De 1959 a 1995, a diferença entre os que muito possuíam, os ricos, e os que nada tinham, os pobres e oprimidos, em Cuba, praticamente, desaparecera. Igualitarismo havia. Todos eram pobres e oprimidos. A escassez e o sacrifício foram solidariamente distribuídos pela população, submetida às mais severas restrições, sem liberdades políticas. Entretanto, a situação em que Cuba se abismara, após a desintegração da URSS e dos regimes comunistas nos demais países do Leste Europeu, comprovou, mais uma vez, que toda tentativa de liquidar as diferenças de classe e implantar o socialismo, antes de que o desenvolvimento das forças econômicas elevasse a oferta de bens e serviços, em quantidade e qualidade, a níveis de abundância, não podia ter consistência e acarretaria consigo não só o estancamento como, inclusive, a decadência do modo de produção e da sociedade, conforme o próprio Friedrich Engels advertira[11], na segunda metade do século XIX.

Janeiro de 1996

Notas

1 República de Cuba - Asamblea Nacional del Poder Popular - Proyecto de Modificaciones a la Constitución de la República, La Habana, 1992.

2 *Business Tips on Cuba*, La Habana, novembro de 1995, vol. 2, n°.11.

3 Carlos Lage, *in*: Foro Económico Mundial, Davos, Suíça, *apud Granma*, 28/01/1995. *Contacto*, 2 (8): 1, 1995, revista editada pela Câmara de Comércio da República de Cuba.

4 *Idem.*

5 *Granma Internacional*, 29/11/1995, p. 12

6 Entrevista do Deputado Ricardo Alarcón ao Autor, Havana, 13 de dezembro de 1995

7 Artigo 1, Capítulo I, Ley n°. 72, Asamblea Nacional del Poder Popular, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria, n° 9, La Habana, 02/11/1992, p. 51.

8 Artigo 55, Capítulo III, Ley de Reforma Constitucional, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición Extraordinaria, n° 6, La Habana, 13/06/1992, p. 27.

9 Tyson, Brady, "En búsqueda del tiempo perdido", *Cuadernos del Tercer Mundo*, febrero, 1992, p. 21-23.

10 *Idem*, p. 21-23.

11 Engels, F. "Soziales aus Rußland", *in*: Marx, K. & Engels F., *Ausgewählte Schrifften*, Band II, Berlin, Dietz Verlag, 1976, p. 39.

Resumo

O artigo analisa as mudanças políticas e econômicas em Cuba desde o fim do socialismo na Europa até 1995. A estratégia cubana é o resultado da interrupção da ajuda externa dos antigos países socialistas e do embargo norte-americano. Esta situação leva ao fim do socialismo como sistema econômico em razão de dificuldades tais como o aumento da pobreza e um grande decréscimo do padrão de vida da população.

Abstract

The article focus the political-economical shifts in Cuba since the end of socialism in Europe till 1995. Cuba's strategy is a result of the interruption of former socialist economics foreign aid and to the north-american embargo. This situation points to the end of socialism as an economical system due to difficulties, as the increase of poverty and the huge decrease of the population life standards.

Palavras-chave: Cuba: crise do socialismo. Fidel Castro.

Key-words: Cuba, crisis of the socialism, Fidel Castro.

Aspectos econômicos do MERCOSUL

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES *

As dimensões

A análise dos atuais aspectos econômicos e das perspectivas futuras do Mercado Comum do Sul-MERCOSUL deve-se iniciar pela comparação, ainda que sumária, das principais dimensões dos quatro países-membros, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (Tabela 1).

A conclusão de natureza mais geral a que se deve chegar, irremediavelmente, é a da extraordinária assimetria entre os quatro Estados, em especial entre o Brasil e os demais parceiros, mas, certamente, também entre a Argentina e os dois parceiros menores, Uruguai e Paraguai.

A população do MERCOSUL, às vezes apresentada imprecisamente como o "mercado" da região, era em 1994 de 201 milhões de habitantes, sendo que desses 79% eram brasileiros e 17% argentinos, enquanto que paraguaios e uruguaios somados não atingiam 4% do total.

O território do MERCOSUL, que ocupa toda a costa oriental da América do Sul, é de 11,8 milhões de km^2. O Brasil, com 8,5 milhões de km^2, corresponde a 72% do total da área do MERCOSUL, a Argentina, com 2,8 milhões de km^2, corresponde a 23% e os dois outros parceiros, somados, tem 583 mil km^2 e correspondem a 5% do território da área de integração. O litoral brasileiro se estende por 7.367 km, o litoral argentino por 4.725 km e o uruguaio por 670 km.

O Produto interno bruto dos quatro países do MERCOSUL, tomados em conjunto, foi de 781 bilhões de dólares, cerca de 11% do PIB da União Européia, que, em 1992, foi de 6.9 trilhões de dólares. Do total da produção do MERCOSUL, o Brasil foi responsável por 68% (US$ 531 bilhões). A Argentina por 229 bilhões

Rev. Bras. Polit. Int. 39 (1): 19-47 [1996].

* Embaixador e Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

de dólares, cerca de 29% do total. Uruguai e Paraguai em conjunto foram responsáveis por 3% da produção.

O comércio total (exportações + importações) brasileiro, no valor de US$ 80 bilhões, em 1994, correspondeu a 64% do comércio do MERCOSUL, que foi de US$ 124 bilhões naquele ano, o que equivale a cerca de 4% do comércio exterior da União Européia, que atingiu US$ 2 trilhões e 846 bilhões de dólares, em 1992. A Argentina foi responsável por cerca de 30% do comércio do MERCOSUL, enquanto que os dois outros parceiros contribuíram com cerca de 6%.

O total da dívida externa do MERCOSUL, em 1994, era de US$ 226 bilhões de dólares. O Brasil devia US$ 135 bilhões (60%); a Argentina US$ 76 bilhões (36%), e o Uruguai US$ 7 bilhões (3%), e o Paraguai cerca de 1,6 bilhão de dólares.

Além da assimetria extraordinária revelada por estes indicadores (e por outros aqui não mencionados) entre os quatro países que formaram o MERCOSUL, muito superior à que existia entre os países que, em 1958, decidiram criar a Comunidade Econômica Européia, através do Tratado de Roma, é interessante notar outros fatos que indicam o grau de vinculação de cada um dos quatro em relação ao MERCOSUL.

O primeiro deles é a questão do número de vizinhos extra-MERCOSUL, isto é, de vizinhos de cada país não-membros do MERCOSUL. A Argentina faz fronteira com dois países, a Bolívia e o Chile; o Paraguai apenas com um, a Bolívia; o Uruguai com nenhum. O Brasil tem fronteira com sete outros países: Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname, Guiana Francesa, além de fazer fronteira com os três parceiros do MERCOSUL. Esta situação geopolítica, além dos laços com a África Austral, naturalmente afeta os interesses brasileiros, econômicos e políticos, de natureza geral e em relação ao MERCOSUL, fazendo com que a atitude brasileira seja naturalmente distinta da atitude dos três outros parceiros.

As relações econômicas de natureza não-comercial (empréstimos; investimentos diretos; comércio de tecnologia; serviços diversos) são ainda tênues entre os quatro países. E, por esta razão, o comércio de bens é o principal vínculo econômico que os une no momento.

Enquanto em 1994 a Argentina tinha 27% de seu comércio total com o MERCOSUL, o Paraguai 41% e o Uruguai 48%, o comércio do Brasil com o MERCOSUL representava apenas 14% do seu comércio total.

O comércio entre o Uruguai e o Paraguai é inferior a 0.5% do comércio intra-zona do MERCOSUL. O total das importações e exportações do Brasil e da

Argentina com o Paraguai e o Uruguai correspondem a 34% do total do comércio intra-MERCOSUL. Finalmente, e mais importante, o fluxo entre o Brasil e a Argentina passou de 50% (1990) para 65% (1994) do total de comércio intra-zona (Tabela 2).

Esta última tendência do comércio intra-zona, as dimensões de cada mercado, as características de dimensão e diversificação (fundamento das possibilidades de expansão dinâmica do comércio e dos investimentos recíprocos) das estruturas industriais do Brasil e da Argentina permitem afirmar que a análise dos aspectos econômicos atuais do MERCOSUL, e a apreciação de suas perspectivas, podem ser feitas principalmente a partir do exame das relações entre Brasil e Argentina e da evolução econômica desses dois países.

Os fluxos de bens e serviços

A expansão do comércio de bens entre os países do MERCOSUL, desde o Tratado de Assunção, foi extraordinária. Em 1990, o comércio intra-zona correspondia a 8,5% do comércio total dos países membros e passou a representar 18,4% do total, crescendo à taxa média de 28% ao ano.

Este crescimento resulta da retirada de obstáculos tarifários e não-tarifários muito significativos, como conseqüência do amplo escopo do programa automático de desgravação, que permitiu a exclusão inicial (i.e. a gravação temporária) de apenas um pequeno número de itens tarifários do tratamento de *tarifa zero, no caso do Brasil 29 itens e no caso da Argentina 221 itens.*

Os aspectos positivos mais importantes dessa expansão do comércio foram a superação das resistências dos setores agrícolas, em especial no Brasil, e a sua expansão, ao longo dos anos, de forma relativamente equilibrada, alternando superávits brasileiros e argentinos, de tal forma que, no período 1988/1995, o saldo total acumulado em favor do Brasil foi de apenas US$ 644 milhões (Tabela 3).

Outro aspecto positivo foi o importante aumento absoluto das exportações de produtos industriais dos dois países e dos fluxos de comércio intra-industriais, em especial nos capítulos de manufaturados (Tabela 4).

Estes três aspectos se revestem de especial importância. O acesso da produção agropecuária argentina, altamente competitiva, ao mercado brasileiro (subabastecido e de grande potencial de consumo) é estratégico para o aumento sustentado das exportações argentinas. A expansão equilibrada do comércio é um indicador importante de "equilíbrio de vantagens" do processo integração. A

expansão das exportações industriais argentinas responderia também ao temor histórico argentino de que a integração com o Brasil levaria a uma especialização dos dois países, de forma negativa para a Argentina, pois a esta caberia apenas o papel de produtor e exportador primário.

Os desafios na área comercial que os dois principais sócios responsáveis pelo sucesso do MERCOSUL terão de enfrentar são importantes.

Enquanto no período 1990/1994 as exportações do Brasil e da Argentina intra-MERCOSUL cresceram de forma extraordinária, assim como suas importações, as exportações extra-MERCOSUL e extra-ALADI cresceram, para o Brasil, de forma muito menos significativa e, no caso da Argentina, permaneceram estagnadas.

Por outro lado, as importações extra-MERCOSUL, e especialmente extra-ALADI, cresceram de forma extraordinária: no caso do Brasil de US$ 19 para US$ 29 bilhões e no caso da Argentina de US$ 3 para US$ 15 bilhões. (Tabela 5)

Este crescimento diferenciado, resultado das políticas radicais de remoção unilateral nos dois países de barreiras às importações, fez com que o saldo brasileiro extra-ALADI se reduzisse de US$ 9,5 bilhões para US$ 4,6 bilhões e que o superávit argentino de US$ 6,5 bilhões se transformasse em déficit de US$ 6,2 bilhões, entre 1990 e 1994, uma reversão espetacular em prazo curto (Tabela 6).

A análise dos dados estatísticos revela que o aumento das exportações, em especial no caso da Argentina, se verificou principalmente naqueles mercados onde gozava de preferências tarifárias ou de vantagens competitivas decorrentes da proximidade geográfica.

Os eventuais aumentos de produtividade que se verificaram em diversos setores não teriam sido assim suficientes para ganhar novos espaços em terceiros mercados ou para superar obstáculos de acesso a esses mercados.

Assim, o desafio que se coloca tanto para a Argentina como para o Brasil é a definição e implementação de uma estratégia que, de um lado, aumente a capacidade produtiva e a produtividade e que, simultaneamente, permita superar os obstáculos de acesso a terceiros mercados, entre eles os que decorrem dos esquemas de comércio intra-empresa, no caso especificamente das empresas multinacionais. Segundo Bauman, apesar da dificuldade em obter dados confiáveis, a participação do comércio intra-empresa no total do comércio exterior brasileiro pode ser estimado em 40%.

Os percentuais de participação brasileira no total das exportações argentinas de diversos produtos, em que a Argentina é especialmente competitiva,

assim como a participação argentina no total das importações brasileiras de diversos produtos revelam que os ganhos decorrentes do programa de redução automática de gravames tarifários e não-tarifários já se fizeram sentir.

Assim, apenas a título de exemplo, o Brasil absorvia no primeiro quadrimestre de 1995, 45% das exportações argentinas de cereais: 35% das de pescados; 77% das exportações de produtos lácteos; 60% das de frutas secas; 63% das exportações de produtos de moagem; 69% das de têxteis e confecções; 52% das exportações de máquinas e aparelhos elétricos e 79% das de material de transporte (Tabela 7).

De um outro ângulo, a Argentina já participava com 46% das importações totais brasileiras de carnes; 46 % das de leite; 37% das importações de frutas; 54% das de cereais; 56% das importações de produtos de moagem; 36% das de peles e couros e assim por diante (Tabela 8).

Para que as exportações argentinas pudessem continuar a crescer no elevado ritmo dos últimos anos seria necessário aumentar significativamente a capacidade instalada na Argentina; aumentar a competitividade em relação a novos produtos de exportação; ou desviar exportações de terceiros mercados para o Brasil, o que seria a hipótese menos interessante.

Outra possibilidade de incremento significativo das exportações da Argentina para o MERCOSUL (na prática, para o Brasil) requereria uma expansão do total da demanda brasileira por importações em geral ou por aqueles produtos em que a Argentina é especialmente competitiva, fato que, nas condições atuais, parece exigir uma retomada vigorosa do crescimento da economia brasileira.

A avaliação das perspectivas de expansão significativa das exportações brasileiras para o MERCOSUL deve partir da constatação de que é provável que as exportações brasileiras correspondam hoje a percentuais elevados das importações argentinas de produtos específicos em que o Brasil é especialmente competitivo.

O Brasil, que em 1980 era responsável por 10% do total das importações argentinas, passou em 1995 a ser responsável por 20% desse total o que significa que, em muitos itens, o Brasil deve ter participação bastante superior a 20%. A expansão futura de suas exportações dependeria ou de um aumento da capacidade argentina de importar, isto é, de uma expansão do consumo interno e dos investimentos, ou de um aumento da capacidade dos exportadores brasileiros de deslocar terceiros fornecedores do mercado argentino, o que todavia já deve ter ocorrido em larga medida naqueles produtos em que o Brasil é mais competitivo, devido à tarifa zero (Tabela 9).

Os fluxos de capital

Os empréstimos entre Brasil e Argentina ainda são de valores pouco significativos para merecerem análise.

Um aspecto importante das relações econômicas entre os dois países que resultou do processo de formação do MERCOSUL tem sido o crescente número de empreendimentos argentinos no Brasil e brasileiros na Argentina, assim como a formação de *joint-ventures*.

O período que vai da assinatura, em 1986, da Ata que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre o Brasil e a Argentina até o Tratado de Assunção, em março de 1991, caracterizou-se pela instalação de filiais ou subsidiárias de empresas argentinas no Brasil, às vezes associadas a empresas brasileiras, com o objetivo principal de contornar obstáculos às importações existentes à época no mercado brasileiro.

Por volta de 1990 teve início uma reversão do movimento anterior, já que se passa a verificar um forte ingresso de capitais privados brasileiros na Argentina, em especial no setor industrial, que teria atraído cerca de 50% do total dos investimentos, através da formação de *joint-ventures*, de fusão de empresas ou de aquisição total de empresas. No período que vai de 1990 a 1995 realizam-se cerca 2/3 do total de investimentos do período 1985/1995.

Apesar de não serem disponíveis dados completos, os investimentos brasileiros e argentinos parecem refletir, em medida importante, processos de reorganização de atividades de empresas multinacionais que, antes da decisão de formação da união aduaneira e da implementação do programa de redução automática de tarifas, tinham estabelecido linhas de produção semelhantes nos dois países para atender a cada mercado isoladamente.

Os principais empreendimentos conhecidos até 1995 se concentraram, quanto ao número de projetos (mas não em termos do valor de operações), nos setores de alimentos e bebidas; bancos; autopeças; telecomunicações; produtos químicos; automotriz; máquinas agrícolas e informática, correspondendo, em seu conjunto, a 50% do total dos investimentos brasileiros e argentinos (Tabela 10).

Os fluxos de pessoas

O objetivo estabelecido pelo Tratado de Assunção de permitir a livre circulação do fator trabalho dentro do espaço econômico comum ainda não foi negociado e regulamentado, não existindo, portanto, liberdade de exercício de

profissão em qualquer dos países para os nacionais dos demais países. Assim, ainda não ocorrem fluxos legais significativos de mão-de-obra entre os países do MERCOSUL.

Todavia, um tipo de fluxo de pessoas, que é o turismo (que poderia ser mais corretamente analisado dentro da seção relativa ao comércio de serviços) entre a Argentina e o Brasil tem contribuído de forma muito significativa para eliminar estereótipos resistentes que serviram no passado para alimentar tensões políticas, com repercussões econômicas. O melhor conhecimento recíproco do modo de vida, dos produtos, das pessoas e da cultura dos dois países contribuiu, de forma importante ainda que não mensurável, para a expansão do comércio e para criar a convicção, em especial na Argentina, de que a integração e o MERCOSUL são questões estratégicas centrais para o futuro econômico do país.

O número absoluto de turistas argentinos que visitaram o Brasil no período 1990/1994 foi cerca de 30% superior ao número de turistas brasileiros que visitaram a Argentina. O número de turistas de cada país, quando comparado à sua população, representa percentuais ainda mais diferentes.

A relação entre o número total acumulado de turistas argentinos que visitaram o Brasil nos últimos cinco anos (na hipótese de que não se repetiram visitas) corresponderia a cerca de 7% da população total argentina, enquanto que, no caso do Brasil, o número equivalente corresponderia a cerca de 1% (Tabela 11).

Este cálculo teria de ser refinado; porém este indicador, associado a outros relativos ao nível educacional e à maior dependência comercial em relação ao MERCOSUL, conferiria certa validade à hipótese de que a sociedade argentina tem um conhecimento maior do Brasil do que o contrário (excetuando a região sul do Brasil onde há um contacto estreito com os vizinhos argentinos e uruguaios), o que poderia explicar a maior presença nos meios de comunicação argentinos dos temas relativos ao MERCOSUL (e ao Brasil), assim como o maior interesse, esperança e preocupação com o destino do projeto de integração do Cone Sul.

Os fluxos de tecnologia

Os investimentos recíprocos, as *joint-ventures*, fusões e aquisições devem ter contribuído para um maior intercâmbio de tecnologia entre os dois países.

As preocupações que existiam, em um momento inicial, e em especial na Argentina, de que o processo de integração, ao privilegiar as indústrias de bens

de capital dos dois países, poderia acarretar uma redução do ritmo de absorção de tecnologia através da importação de bens de capital de terceiros países mais desenvolvidos, não se materializaram, na medida em que estas importações, brasileiras e argentinas, de terceiros países aumentaram significativamente desde o Tratado de Assunção.

O desafio para Brasil e Argentina, no projeto do MERCOSUL no que diz respeito ao desenvolvimento tecnológico, isto é, à capacidade de absorver e gerar tecnologia, é fazer com que o programa de integração estimule a geração de tecnologia, o que poderá ser avaliado, eventualmente, pela evolução do número de patentes registradas em um e outro país por inventores nacionais.

A infra-estrutura: transportes

Antes do início do processo de aproximação de Brasil e Argentina, em 1985, a baixa densidade da malha de transportes terrestres entre os dois países refletia, de um lado, o seu relativo distanciamento econômico e, de outro, preocupações de natureza estratégica. Os pequenos e estagnados fluxos de comércio bilateral não justificavam novos investimentos no sistema de transportes, enquanto que a precariedade desse sistema, acoplada às dificuldades burocráticas impostas pelos regimes alfandegários e pela regulamentação dos transportes nos dois países, dificultavam o incremento do comércio.

Assim, a expansão do comércio que decorreu do processo de integração econômica correspondeu a um extraordinário aumento da tonelagem transportada, sobrecarregando o precário sistema de rodovias, ferrovias e portos dos dois países que não puderam ainda acompanhar esta expansão, inclusive pela redução dos investimentos públicos dos dois Estados, devido à crise fiscal dos últimos anos e às políticas de ajuste interno desenvolvidas pelos dois governos.

O volume total transportado entre Brasil e Argentina passou de 5 milhões, em 1985, para 20 milhões de toneladas em 1995, em especial no sistema rodoviário, onde a carga, que corresponde a cerca de 13% do total em 1994, foi multiplicado por cinco, e no sistema marítimo que corresponde a 80% do total e onde a carga transportada quadruplicou (Tabela 12).

O desafio para a Argentina e o Brasil, quanto ao sistema rodoviário do MERCOSUL, é conseguir realizar em tempo hábil os investimentos necessários para estabelecer eixos alternativos que permitam a continuidade da expansão do comércio e, assim, evitar aumentos crescentes de custos, e portanto redução de competitividade, face a terceiros fornecedores. A este respeito, seria estratégica

a construção de três novas pontes, em especial a ponte Santo Tomé/São Borja, a qual é essencial para a implantação do eixo rodoviário transcontinental, que uniria Iquique, no Chile, ao porto de Rio Grande.

Além da necessária coordenação dos planos nacionais de transportes, que já se iniciou, estão sendo elaborados estudos relativos ao eixo viário Argentina/Uruguai/Brasil. Este eixo seria um "corredor" de alta velocidade e capacidade entre Buenos Aires e São Paulo, aproveitando e ampliando trechos existentes de rodovias e construindo novos trechos. As opções vão desde um traçado "costeiro", que inclui a ponte Colônia/Buenos Aires, de 43 km, até um traçado "continental" que através de Uruguaiana e cortando a "mesopotâmia" argentina chegaria a Buenos Aires.

Caso venham a ser realizados os investimentos de modernização no sistema ferroviário, este poderá contribuir de forma significativa para a redução dos custos de transporte do comércio bilateral, em especial para os produtos de grande volume e baixo valor unitário, conferindo maior competitividade aos produtos de um país no mercado do outro.

Há dois projetos importantes de hidrovia: a Paraguai-Paraná e a hidrovia Tietê-Paraná, que uniria Buenos Aires a São Paulo.

A hidrovia Paraguai-Paraná, com 3.400 km, possui uma área de influência de cerca de 2 milhões de km^2, com uma população de 18 milhões de habitantes e um potencial de carga de 17 milhões de toneladas anuais.

A plena operacionalidade da hidrovia Paraguai-Paraná, requer a realização de obras para eliminar obstáculos de profundidade e sinuosidade em determinados trechos, assim como obras de reforma e ampliação de vários portos fluviais que se encontram em precário estado.

A hidrovia Tietê-Paraná tem uma área de influência de 1,2 milhões de km^2, com uma população de 60 milhões de habitantes. Apesar das obras significativas feitas nos últimos anos, o sistema da hidrovia ainda se encontra interrompido na represa de Jupiá e em Itaipu. Concluídos os trabalhos de Jupiá, restará, através da construção de um canal de navegação, contornar o obstáculo que representa Itaipu.

A infra-estrutura: energia

Questões do setor de energia, tanto na área hidrelétrica como nas áreas nuclear e em certa medida do gás, provocaram, em certos momentos do passado, situações de tensão política e, em conseqüência, representaram obstáculos

significativos à cooperação econômica entre os dois países, e portanto a qualquer projeto de integração de mercados.

A solução da disputa em torno do aproveitamento das águas compartilhadas da bacia do rio Paraná, a cooperação na área nuclear e a desativação da política de influência no altiplano boliviano, fizeram com que a energia passasse a representar hoje um dos setores onde as perspectivas de cooperação são importantes e promissoras para o desenvolvimento econômico da área.

Brasil e Argentina estão estudando, desde o início de 1995, ações de complementação e integração na área energética para permitir transações de energia elétrica e de gás entre empresas dos dois países. As projeções de demanda por energia e a perspectiva de um excedente energético argentino torna extremamente interessante para os dois países a integração de seus sistemas de geração e distribuição de energia.

Foi inaugurada em 1995 a unidade conversora de energia de Uruguaiana (50 Mw) que permite o intercâmbio de energia entre o sistema argentino (50 Hz) e o sistema brasileiro (60 Hz) e está em estudos a construção de uma unidade conversora (500 Mw) no âmbito do projeto binacional da usina de Garabi.

Há um acordo entre Petrobrás e a Yacimientos Petrolíferos Fiscales-YPF para estudar a importação de gás natural argentino pelo Brasil através de um gasoduto de 2.600 Km, capaz de transportar 1 bilhão de pés cúbicos por dia para consumo de São Paulo, o que representaria uma receita anual de exportação para a Argentina de US$ 400 milhões. A identificação de reservas de gás na província de Salta, na Argentina, que permitam viabilizar o projeto do gasoduto, está sendo empreendida por um consórcio de que fazem parte a YPF, a Braspetro e outras empresas.

MERCOSUL: as instituições

As instituições do MERCOSUL têm caráter estritamente intergovernamental, com suas decisões sendo tomadas por consenso entre os quatro Estados-membros, não existindo organismos supranacionais.

Alguns estudiosos do MERCOSUL consideram ser indispensável, para consolidar os progressos alcançados, garantir o cumprimento dos compromissos assumidos e assegurar regras estáveis aos investidores externos (e internos) e às empresas em geral, o estabelecimento de organismos supranacionais no MERCOSUL.

As normas, regulamentos e diretrizes elaboradas por esses órgãos, que teriam natureza legislativa, seriam automaticamente incorporadas ao sistema jurídico de cada um dos Estados-membros, enquanto que as soluções de controvérsias que viessem a ser adotadas por tribunais supranacionais do MERCOSUL teriam também aplicação automática em cada Estado.

Essas propostas, que têm sua origem na experiência européia, esbarram nas assimetrias entre os Estados-membros e nos graus muito diversos de dependência do comércio intra-MERCOSUL. Finalmente, o estabelecimento de órgãos supranacionais equivaleria a uma transferência de soberania e esta transferência de soberania teria de corresponder a mecanismos de decisão desses órgãos que, para serem legítimos, deveriam ser razoavelmente representativos do peso demográfico, econômico e territorial dos quatro Estados.

A própria tentativa de transferência de poderes normativos, hoje exercidos pelos poderes executivo e legislativo de cada um dos Estados-membros, faria emergir a grave questão, de natureza essencialmente política, de definir o número de representantes de cada bancada nacional (pois não há método capaz de escolher legisladores "imparciais" que representem os Estados do MERCOSUL), o número de "comissários" que corresponderia a cada Estado-membro numa hipotética "comissão do MERCOSUL", o sistema para adotar normas "comunitárias" "imparciais" e o número de juízes de cada Estado nos tribunais "comunitários".

A advocacia do estabelecimento de instituições supranacionais para o MERCOSUL, em especial pelos estudiosos dos países menores do bloco, se relaciona com idéias da estratégia do *lock in*, proposta pelos defensores da revolução neoliberal, tanto na academia quanto nos organismos internacionais em especial financeiros, a qual defende que os Estados assumam compromissos jurídicos internacionais que impeçam "retrocessos" nas políticas neoliberais de abertura comercial, desregulamentação econômica, privatização e redução do Estado.

A estratégia de *lock in* das políticas econômicas dos Estados membros do MERCOSUL, através da criação de instituições supranacionais, leva à cristalização de idéias e políticas únicas, que podem ser inadequadas para enfrentar situações futuras de crise, geradas pela vulnerabilidade e instabilidade que caracterizam os países subdesenvolvidos, como ocorreu com a Venezuela e o México.

MERCOSUL: a coordenação de políticas macroeconômicas

Alguns estudiosos do MERCOSUL consideram que a coordenação de políticas macroeconômicas seria essencial para a consolidação do MERCOSUL.

Todavia, a atual densidade de relações comerciais, financeiras e tecnológicas entre os Estados Unidos, a União Européia e o Japão foi atingida sem que fossem necessárias políticas de coordenação macroeconômica entre essas áreas econômicas. Aliás, as tentativas de coordenação, ainda que tímidas e informais tentadas através do G7, apresentaram êxito reduzido.

Por outro lado, as negociações da Rodada Uruguai estabeleceram parâmetros gerais para as políticas comerciais, de investimento e de tecnologia, com as quais os Estados do MERCOSUL, todos membros da Organização Mundial do Comércio, se comprometeram, compromisso este que estabelece limites à autonomia de suas políticas nacionais nesses campos e, de certa forma, leva a um grau mínimo de coordenação. Essas novas regras propiciam e estimulam a adoção de política macroeconômicas semelhantes que, por sua vez, tendem a uma convergência "natural".

O percentual de 19% de intercâmbio comercial (não é necessário considerar os intercâmbios econômicos de outra natureza por serem pouco significativos) atingido, em 1994, entre os Estados do MERCOSUL, sem nenhuma coordenação macroeconômica além da que ocorreu na área comercial, ainda é muito inferior ao percentual de comércio entre os seis países da Comunidade Econômica Européia, que era de 40% quando de sua constituição em 1958.

Assim, a influência do comércio intra-zona sobre a atividade econômica geral do conjunto dos países do MERCOSUL não é suficiente para justificar o esforço político que seria necessário para coordenar e harmonizar políticas macroeconômicas, tarefa que se torna tanto mais difícil quanto maiores as assimetrias - setoriais, regionais e nacionais - entre os Estados-membros, como ocorre aliás no MERCOSUL.

O sucesso da iniciativa de harmonização, que foi o estabelecimento e a implantação do programa de desgravação tarifária, que permitiu a criação da zona de livre-comércio e da tarifa externa comum, ainda que classificadas como "incompletas", não permite concluir ser fácil a harmonização de outras políticas macroeconômicas.

Assim, a política cambial, apesar de ser logicamente a primeira área candidata a um esforço de coordenação e harmonização, devido aos seus efeitos

imediatos sobre a direção dos fluxos de comércio intra e extra-zona, seria de dificílima coordenação e ainda mais harmonização, devido às suas atuais diferenças, que refletem a diversidade de situação e estrutura econômica e as características específicas do comércio exterior e do balanço de pagamento de cada um dos quatro países (Banco Central do Brasil, 1995).

A estratégia mais conveniente na área de coordenação e harmonização de políticas macroeconômicas pareceria ser a concentração dos escassos recursos negociadores dos quatro países na área da política comercial para consolidar a tarifa externa comum e a zona de livre-comércio entre os Estados-membros, e para a negociação com terceiros países e blocos, fora e dentro da Organização Mundial de Comércio, que sucedeu ao GATT.

MERCOSUL: a ampliação

A "ampliação" do MERCOSUL tende a se chocar com os esforços de "aprofundamento", o que reflete uma divergência de visão do sistema econômico internacional e de estratégia de desenvolvimento. Aqueles que acreditam que a economia dos países do MERCOSUL pode e deve desde já competir em pé de igualdade com as economias dos países mais avançados vêem o MERCOSUL como apenas uma etapa de um processo de integração completa das quatro economias na economia internacional e advogam com veemência a negociação simultânea de múltiplos arranjos de livre-comércio entre o MERCOSUL e outros países e blocos. Aqueles que acreditam que os desequilíbrios, as desigualdades *e as deficiências estruturais dos sistemas econômicos dos quatro países requerem* a sua correção e assim consideram ser necessário o fortalecimento industrial e comercial da área do MERCOSUL antes que os países que o constituem possam competir de igual para igual, isto é, sem nenhuma proteção tarifária ou não-tarifária, com países em estágios muito superiores de desenvolvimento econômico e tecnológico, advogam a prioridade da "profundização" do processo de integração entre os quatro países sobre a sua ampliação. Aqueles que advogam que as duas estratégias devem ser implementadas simultaneamente superestimam os recursos negociadores dos quatro países e ignoram a contradição "filosófica" entre as duas estratégias, em especial no caso do MERCOSUL.

A política de ampliação do MERCOSUL tem quatro facetas: a renegociação (necessária) com os demais países da ALADI; a negociação da Zona de Livre-Comércio Hemisférica; a negociação de zonas de livre-comércio com outros blocos desenvolvidos e, finalmente, com outros países ou blocos de países subdesenvolvidos.

As negociações com o Chile e a Bolívia, no contexto das negociações com os países da ALADI, avançaram mais rapidamente não só devido às relações tradicionais, políticas e econômicas, dos dois países com a Argentina e o Brasil, mas também devido às maiores dificuldades encontradas na negociação com os países do Pacto Andino.

O Chile executa uma política econômica externa bem sucedida, de que se orgulha e que muitos citam como exemplo para terceiros países, tais como o Brasil, ainda que tenha o Chile características muito distintas desses países. A avaliação do sucesso desta política teria de levar em conta seus custos políticos e humanos do passado, e a atual situação de distribuição de renda no país.

A política econômica externa chilena levou à diversificação expressiva de suas exportações, que hoje se destinam em 30% à Ásia, e tornou o Chile um exportador de capitais, tendo investidos na Argentina cerca de 6 bilhões de dólares, em especial na área de energia elétrica.

Durante um longo período, a política comercial chilena atribuiu prioridade à estratégia de ingresso no NAFTA. Após a crise mexicana e suas repercussões no Congresso americano, que tornaram muito duvidosa a eventual aprovação do mecanismo de *fast track* para as negociações de adesão de qualquer país ao NAFTA, o Chile, sem abandonar formalmente suas esperanças de se tornar o primeiro país sul-americano a aderir ao NAFTA, passou a dar prioridade, inclusive diante da simpatia brasileira com a sua candidatura, à negociação de uma zona de livre-comércio com o MERCOSUL.

A zona de livre-comércio permitiria ao Chile manter a sua política comercial independente em relação a terceiros países e, ao mesmo tempo, obter acesso pleno ao mercado maior do MERCOSUL. Seria difícil imaginar que a política comercial chilena não procurasse obter os maiores benefícios possíveis dessa situação para atrair investimentos de terceiros países com vistas a exportar para os países do MERCOSUL, em especial para o Brasil e a Argentina.

As dimensões econômicas da Bolívia, sua indústria incipiente, sua mediterraneidade, seu déficit estrutural com o Brasil, apesar das preferências unilaterais de que goza, permitem imaginar um agravamento de seu desequilíbrio comercial externo em decorrência da eventual implantação de uma zona de livre-comércio com os países do MERCOSUL, prevista para se completar em um prazo de dez anos, em especial caso o projeto do gasoduto Bolívia-Brasil não seja implementado.

Com relação aos demais países da ALADI, está em curso difícil e lento processo de renegociação do chamado "patrimônio histórico", isto é, das preferências concedidas no passado através de acordos bilaterais celebrados nos

termos do Tratado de Montevidéu - 1980, com base na idéia de "multilateralizar" as preferências bilaterais, para evitar a "perfuração" da Tarifa Externa Comum.

A Cúpula das Américas, realizada em Miami em 1994, a partir de uma proposta dos Estados Unidos da América, decidiu criar uma zona de livre-comércio hemisférica em um prazo de dez anos, a partir da consolidação e da convergência dos atuais esquemas regionais de integração. Os países do MERCOSUL têm participado das negociações como um bloco.

Estão previstas reuniões de sete grupos de trabalho específicos além de reuniões anuais de Ministros do Comércio, sendo que a próxima se realizará em 1996, na Colômbia . Os trabalhos dos diversos grupos se encontram em uma etapa inicial de coleta de dados e informações.

O processo de integração hemisférica será afetado profundamente pela evolução da situação econômica (e política) mexicana, devido à forma pela qual esta influencia os cálculos de custo/benefício dos demais países americanos candidatos e pela sua influência sobre o Congresso norte-americano, em especial sobre o grau de probabilidade de autorização ao Executivo para negociar de acordo com o sistema de *fast track*. O sistema normal de negociação, que permite ao Congresso norte-americano modificar o que é aceito pelos negociadores do Executivo, certamente constituiria obstáculo insuperável aos esforços de integração hemisférica.

Alguns observadores consideram que a negociação de uma zona de livre-comércio hemisférica tenderá, no quotidiano da política, a constituir um mecanismo de pressão das autoridades comerciais norte-americanas para estimular a uniformização e a consolidação de regras econômicas que abram ainda mais os mercados de bens, serviços e tecnologia dos demais países do Hemisfério, sem reciprocidade, para as exportações americanas, em especial naquelas áreas em que as negociações da Rodada Uruguai não avançaram o suficiente (*e.g.* serviços) ou que não foram examinadas como a questão de comércio e meio-ambiente.

O MERCOSUL tem constituído parceiro muito interessante para os países da União Européia, em especial devido às políticas radicais de abertura unilateral de mercado praticadas pela Argentina e pelo Brasil. Assim, as preferências intra-zona não só não prejudicaram a expansão das exportações da União Européia para o MERCOSUL como, apesar do crescimento econômico vacilante dos principais parceiros, estas se expandiram extraordinariamente. Isto significa que não ocorreu desvio de comércio em prejuízo de terceiros países, como estes temiam, em 1986, no início do processo de integração entre o Brasil e a Argentina. De outro lado, como a abertura comercial unilateral do lado do MERCOSUL não correspondeu a uma abertura de mercados de parte da União Européia, o

crescimento das exportações do MERCOSUL para a União Européia foi modesto e esta assim não teve sua situação de desemprego interno agravada pela concorrência de importações.

A evolução diferenciada de exportações e importações do MERCOSUL em relação a União Européia fez com que o superávit comercial do MERCOSUL se reduzisse de US$ 8 bilhões em 1990 para apenas US$ 500 milhões em 1994 (Tabela 13).

Por outro lado, o MERCOSUL, especialmente a Argentina, tem constituído um pólo de atração para investimentos nos programas de privatização de empresas, o que significa em muitos casos a conversão de títulos da dívida externa em ativos reais. O programa de reformas constitucionais no Brasil levará eventualmente à abertura de novos campos para investimentos, em especial em telecomunicações, setor em que as empresas européias são altamente competitivas.

Tendo em vista que a tarifa média da União Européia é de cerca de 3% para os produtos industriais e que a tarifa média do MERCOSUL é de cerca de 15%, o estabelecimento de uma zona de livre-comércio entre a União Européia e o MERCOSUL, que, por definição, reduza a zero as tarifas de importação dos dois blocos, acelerará o desequilíbrio comercial crescente em favor da União Européia, especialmente se não forem eliminados os obstáculos ao acesso de produtos agropecuários ao mercado europeu e não forem reduzidos os "picos tarifários" e barreiras não-tarifárias que incidem na União Européia sobre produtos industriais de especial interesse para o Brasil e a Argentina.

MERCOSUL: observações finais

A política de integração do Cone Sul, que tem apresentado significativos ganhos de curto prazo representados pela expansão do comércio intra-zona, terá de desenvolver estratégias que venham a representar benefícios a longo prazo para a população dos quatro países. Tais políticas deverão ir muito além da simples liberdade de movimento para os fluxos de bens e de fatores, a qual poderá, em realidade, agravar os desequilíbrios que existem entre os quatro países-membros e dentro de cada um deles.

Somente políticas vigorosas de ampliação do emprego e da capacidade industrial instalada; de estímulo às exportações extra-zona de produtos de mais elevado valor agregado; e de estímulo à geração e à transferência de tecnologia em áreas de ponta permitirão, em última análise, a redução da vulnerabilidade dos

sistemas econômicos da região diante de choques externos, condição essencial para o seu desenvolvimento sustentado. Somente tais políticas farão com que o MERCOSUL signifique mais do que um fenômeno efêmero e limitado de expansão comercial.

Finalmente, o progresso (e a sobrevivência) do Mercosul dependerão de uma visão mais harmônica entre as elites dirigentes brasileiras e argentinas sobre as perspectivas do sistema político e econômico internacional, questão crucial mas que foge ao escopo do presente trabalho.

***

Março de 1996

Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto de. "Cronologia da Integração Latino-Americana no Contexto do Sistema Econômico Internacional", *in: Boletim de Integração Latino-Americana*, n°16, janeiro - abril de 1995

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *MERCOSUL: Informações Selecionadas.* 15° ed., Mai/Ago 1995, Brasília.

BRASIL, MICT. Brasília: Secretaria de Comércio Exterior, 1995. *Intercâmbio Comercial Brasil- Mercosul.*

EMBAJADA ARGENTINA EN BRASIL. *Argentina-Brasil: Comercio, Inversiones e Integración Física* - 3° Edición, 1995

FREMY, Dominique et Michele. *Quid.* Paris: Robert Lafont, 1994

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O Progresso nos Processos de Integração na América Latina: MERCOSUL* (mimeo, 1992).

MACHADO, João Bosco M. *MERCOSUL: Padrão de Comércio e Estratégia de Integração* (Brasília: mimeo, 1995).

PEÑA, Félix., *Mercosur 2000: Algunas Cuestiones Relevantes de su Agenda Juridico-Institucional y Politica*, (Buenos Aires: mimeo, 1995).

Tabela 1

(a) Dimensões em 1994

	Brasil	Argentina	Paraguai	Uruguai	
Território	8.512	2767	407	176	mil km2
Fronteira Terrestre	15.719	9.376	3.484	2.120	km
Litoral	7.367	4.725	–	670	km
Vizinhos	10	5	3	2	número
População*	159	34	5	3	milhões
PIB*	531	229	8	13	US$ bilhões
PIB/habitante*	3340	6750	1615	4050	em US$
Comércio (Export.+Import)*	77	36	4.6	4.5	US$ bilhões
Comércio/ PIB*	15	16	60	35	%
Dívida Externa*	134.8	82.3	1.6	7.3	US$ bilhões
Serviço de dívida/ Export.*	31	47	14	58	%
Comércio Total**	79.6	37.3	2.9	4.6	US$ bilhões
Comércio com Mercosul**	10.8	9.9	1.2	2.2	US$ bilhões
com c/MERCOSUL/com.total**	13.6	26.5	41.4	47.8	%

Fontes:Quid 1994

* Banco Central (1995)

** SG/ALADI

Tabela 1

(b) PIB e Comércio Exterior da União Europeia em 1992 (bilhões de US$)

	PIB	Comércio Exterior		
		Importação	Exportação	Total
Alemanha	1.766	343	398	741
Belgica-Luxemburgo	218	121	118	239
Dinamarca	143	33	39	72
Espanha	585	93	60	153
França	1346	239	232	471
Grécia	80	22	9	31
Irlanda	49	22	28	50
Itália	*1240*	*184*	169	353
Luxemburgo	10	—	—	—
Países Baixos	323	134	140	274
Portugal	84	30	18	48
Reino Unido	1.060	223	190	413
TOTAL	6.904	1.444	1.401	2.845

Fonte: Quid 1994.

Tabela 2

(a) Fluxos bilaterais de comércio em 1994 (em milhões de dólares)

de/para	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	MERCOSUL
Argentina	–	3.595	495	650	4.740
Brasil	4.136	–	1.054	732	5.922
Paraguai	70	304	—	9	384
Uruguai	377	494	24	—	896
MERCOSUL	—	—	—	—	11.942

Fonte: SG/ALADI

Tabela 2

(b) Fluxos bilaterais de comércio em 1994 (em milhões de dólares)

			%	%
	1990	1994	1990	1994
Argentina/ Brasil/ Argentina	2.068	7.731	50.1	64.7
Argentina/ Paraguai/ Argentina	203	565	4.9	4.7
Argentina/ Uruguai/ Argentina	345	1.027	8.4	8.6
Brasil/ Paraguai/ Brasil	693	1.358	16.8	11.4
Brasil/ Uruguai/ Brasil	801	1.226	19.4	10,2
Paraguai/ Uruguai/ Paraguai	18	33	0.4	0,2
Total	4.128	11.939	100.0	100.00

Fonte: SG/ALADI

Tabela 3

Comércio Brasil/ Argentina (em milhões de dólares)

	Exp. Brasil	Imp. Brasil	Total	Saldo	Saldo Acumulado
1988	975	707	1682	268	268
1989	710	1239	1949	(529)	(260)
1990	645	1412	2057	767	(1027)
1991	1476	1614	3090	(138)	(1165)
1992	3040	1721	4761	1319	153
1993	3659	2629	6288	1030	1183
1994	4136	3612	7748	524	1706
1995*	2319	3372	5691	(1052)	644

* janeiro/julho

Fonte: Banco Central (1995)

Tabela 4

(a) Exportações brasileiras de produtos industrializados para a Argentina

(em milhões de dólares, FOB)

Capítulos		1992	1993	1994	1994 (1992=100)
86 a 89	Material de transporte	883	910	1.000	113
84 a 85	Máquinas e aparelhos mecânicos e elétricos	523	737	817	156
28 a 39	Produtos da indústria química	361	501	614	170
72 a 83	Produtos de metal e ferramentas	412	375	460	111
(1)	Caps. 28 a 39; 72 a 89	2.179	2.523	2.891	132
(2)	Total das exportações	3.040	3.659	4.136	136
	% do total	72	69	70	—

Fonte: Intercâmbio Comercial Brasil-Mercosul, Janeiro/Junho 1995, Secretaria de Comércio Exterior, MICT.

Tabela 4

(b) Importações brasileiras de produtos industrializados argentinos (em milhões de dólares)

Capítulos		1992	1993	1994	1994 (1992=100)
86 a 89	Máquinas e equipamentos mecânicos e elétricos	222	476	666	300
84 a 85	Produtos da indústria química	140	194	246	175
28 a 39	Produtos da indústria química	175	164	232	132
(1)	Caps. 28 a 39; 84 a 89	537	834	1144	213
(2)	Total das exportações	1732	2717	3660	211
	% do total	31	31	31	—

Fonte: Intercâmbio Comercial Brasil-Mercosul, Jan/Jun 1995, Secretaria de Comércio Exterior, MICT.

Tabela 5

Comércio extra-MERCOSUL (em milhões de dólares)

	Exportações extra-MERCOSUL		Importações extra-MERCOSUL		Saldo extra-MERCOSUL	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Brasil	30092	37637	20018	31094	10074	6543
Argentina	10520	11000	3243	16416	7277	(5416)

Fonte: SG/ALADI

Tabela 6

Comércio brasileiro e argentino extra-ALADI (em bilhões de dólares)

BRASIL	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Exportação extra-ALADI	30.0	30.6	28.2	26.7	28.4	29.4	33.8
Importação extra-ALADI	14.1	16.4	18.7	19.0	18.5	22.7	29.2
Saldo extra-ALADI	15.9	14.2	9.5	7.7	9.9	6.7	4.6
ARGENTINA							
Exportação extra-ALADI	7.4	7.2	9.2	8.6	8.3	7.8	8.8
Importação extra-ALADI	3.5	2.8	2.7	5.5	9.9	11.3	15.0
Saldo extra-ALADI	3.9	4.4	6.5	3.1	(1.6)	(3.5)	(6.2)

Fonte: SG/ ALADI

Tabela 7

(a) Participação do Brasil nas exportações totais argentinas

Produtos primários	Exportações argentinas para o Mundo, em 1995	Brasil/ Mundo %	
	US$ milhões	1994	1995
Animais vivos	39	10,3	25,5
Hortaliças e legumes não-processados	80	35,8	57,8
Frutas frescas	166	16,2	28,6
Cereais	830	46,0	44,3
Tabaco sem elaborar	27	20,7	4,4
Fibras de algodão	35	42,4	19,6

Fonte: Embajada Argentina

Tabela 7

(b) Participação do Brasil nas exportações argentinas

Manufaturas de origem agropecuária	Exportações argentinas *para o Mundo,em 1995*	Brasil/Mundo%	
	(US$ milhões)	1994	1995
Pescados e mariscos processados	128	23,5	34,8
Produtos lácteos e ovos	69	17,9	76,8
Frutas secas e processadas	4	24,3	60,5
Produtos de moagem	37	57,0	63,4
Açúcar e artigos de confeitaria	15	7,8	28,8
Preparados de legumes e hortaliças	66	32,6	32,0
Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres	34	0,9	30,9
Restos de manufaturados	79	15,7	29,9

Fonte: Embajada Argentina

Tabela 7

(c) Participação do Brasil nas exportações totais argentinas

Manufaturados de origem industrial	*Exportações argentinas* para o Mundo, em 1995	Brasil/Mundo%	
	Total (US$ milhões)	1994	1995
Produtos químicos e similares	327	22,1	22,2
Matérias plásticas artificiais	109	30,6	41,7
Borracha e suas manufaturas	40	37,9	54,2
Papel, cartão, impressos, publicações	103	7,2	25,5
Têxteis e Confecções	132	40,8	69,3
Calçados e suas partes	29	0,6	41,0
Manufaturas de pedra, gesso	29	14,0	33,3
Máquinas e aparelhos elétricos	279	23,8	51,6
Material de transporte	329	68,5	78,8
Combustíveis e energia	626	39,5	36,4
Total	—	20,3	27,5

Fonte: Embajada Argentina (1995)

Tabela 8

Participação argentina no total das importações brasileiras, 1994

	Total das importações brasileiras, em milhões de dólares	Participação argentina%
Carnes e miúdos	158,5	46.2
Peixes, crustáceos e moluscos	228,7	31.1
Leite e derivados	195,0	46.2
Produtos hortigranjeiros e legumes	237,5	65.4
Frutas	193,1	37.3
Café, chá, mate, especiarias	15,1	27.1
Cereais	450,0	53.9
Produtos da indústria de moagem	888,5	56.4
Gorduras, óleos animais e vegetais	336,5	45.1
Conservas de carne, peixe etc	16,2	11.9
Açúcares, produtos de confeitaria	24,2	18.1
Cacau e seus derivados	22,1	22.2
Preparações a base de cereais	19,1	47.7
Conservas e sucos vegetais	104,5	26.2
Preparações alimentícias diversas	50,0	10.2
Combustíveis, óleos minerais	4198,5	13.8
Produtos para fotografia e cinema	174,7	11.4
Peles e couros	269,3	36.3
Algodão	622,9	19.8
Fios sintéticos e artificiais	260,6	18.1
Tecidos impregnados, revestidos	46,0	15.8
Tecidos de malha	5,2	15.3
Vidro e suas manufaturas	134,2	11.1
Zinco e suas manufaturas	13,9	12,4
Veículos automotores	3318,3	21.6
Armas e munições	2,1	15.8
Total	33.367,3	10,9

Fonte: Embajada Argentina (1995)

Tabela 9

(a) Origem das importações brasileiras (em percentagens)

1980		1990		1994		1995(jan/abr)	
EUA	17,9	EUA	20,1	EUA	23,1	EUA	23,2
Iraque	16.5	Alemanha	8.3	Argentina	10.9	Argentina	10.9
Arábia Saudita	9.1	Japão	7.2	Alemanha	10.3	Alemanha	9.6
Alemanha	7.0	Arábia Saudita	7.1	Japão	5.4	Itália	5.8
Japão	4.6	Argentina	6.8	Itália	5.3	Japão	5.6
Canadá	3.6	Irã	4.5	Arábia Saudita	3.8	França	3,0
Coveite	3.3	Iraque	4.2	França	2,6	Coréia	2.7
Argentina	3.3	Itália	3.3	Canadá	2.4	Arábia Saudita	2.6

Fonte: Embajada Argentina (1995)

Tabela 9

(b) Origem das importações argentinas

1980		1990		1994		1995(jan/maio)	
EUA	19,7	EUA	21,1	EUA	22,9	EUA	21,5
Brasil	10,2	Brasil	17,6	Brasil	19,9	Brasil	20,1
Japão	9.8	Alemanha	10.0	Itália	6.6	Itália	6.8
Alemanha	9.4	Bolívia	5.8	Alemanha	6.4	Alemanha	6.4
Itália	6.4	Itália	4.9	França	5.0	França	5.6

Fonte: Embajada Argentina (1995)

Tabela 10

Empreendimentos brasileiros na Argentina e argentinos no Brasil

	Nº
Alimentos e Bebidas	31
Bancos	29
Autopeças	20
Telecomunicações	16
Automotriz	11
Franchising	11
Químicos	11
Construção	10
Informática	10
Máquinas Agrícolas	10
Imprensa e Comunicações	9
Maquinária e Equipamento	8
Publicidade	8
Energia e Combustíveis	7
Seguros	7
Eletrodomésticos	6
Materiais Elétricos	6
Têxtil	6
Materiais de Construção	5
Plásticos	5
Calçados	4
Eletrônica	4
Metalurgia	4
Petroquímica	4
Siderurgia	4
Outros setores	12
Total	258

* até agosto de 1995

Fonte: Embajada Argentina (1995)

Tabela 11

(a) Turismo

	1990	1991	1992	1993	1994
População argentina	32,300	32,700	33,100	33,500	33,900
Turistas argentinos no Brasil	273	417	617	664	500
Turistas argentinos/ pop. argentina	0,8	1,3	1,9	1,98	1,5
Turistas (acumulado)/ pop.-1994	—	—	—	—	7.3
População brasileira	149.0	151.6	154.1	156.6	159.0
Turistas brasileiros na Argentina	285	303	336	461	512
Turistas brasileiros/ população	0.19	0.20	0.22	0.29	0.32
Turistas (acumulado)/pop.-1994	—	—	—	—	1.19%

Fonte: Embajada Argentina (1995)

Banco Central

Tabela 11

(b) (em 1.000)

	1990	1991	1992	1993	1994
Turistas estrangeiros no Brasil	1,091	1,192	1,475	1,650	1900
Turistas argentinos no Brasil	273	417	617	664	500
Brasil: turistas argentinos/total (%)	25	35	42	40	26
Turistas estrangeiros na Argentina	2.728	2.870	3.031	3.532	3.866
Turistas brasileiros na Argentina	285	303	336	461	512
Argentina: turistas brasileiros/total (%)	10	10	11	13	13

Fonte: Embajada Argentina (1995)

Tabela 12

(a) Transporte Brasil + Argentina (carga em milhares de toneladas)

	1985	1990	1994
Marítimo	4.133	5.980	16.150
Rodoviário	486	875	2.587
Ferroviário	88	221	585
Outros	69	254	451
Total	4776	7330	19773

Fonte: Embajada Argentina

Tabela 12

(b) principais cargas, por tipo de transporte 1993/94 (média)
(Milhares de toneladas e %)

	Argentina / Brasil		Brasil / Argentina	
Marítimo	Comb. minerais	51%	Min. de Ferro	50%
	Trigo	32%	Siderúrgicos	16%
	Milho	11%	Óleos comb.	6%
	Outros cereais	1%	Prod. químicos	4%
Média (93/94)	9.700	5.380		

	Brasil / Argentina		Argentina / Brasil	
Rodoviário	Papel	14%	Legumes	10%
	Veíc. e Autopeças	10%	Cebola	8%
	Mat. Plástica	8%	Cereais	6%
	Máq. e Caldeiras	7%	Veículos	6%
	Prod. Siderúgicos	6%	Prod. Químicos	5%
Média (93/94)	1.300	1.118		

	Brasil / Argentina		Argentina / Brasil	
Ferroviário	Açúcar	35%	Arroz	36%
	Polietíleno	12%	Soja	35%
	Adubos	10%	Farinha de trigo	6%
	Cerveja	9%	Bentonita	4%
	Ladrilhos	6%	Embalagens	5%
Média (93/94)		215		260

Fonte: Embajada Argentina

Tabela 13

Comércio MERCOSUL/ União Europeia (milhões de dólares)

Exportações

	1990	1991	1992	1993	1994	1994/90
Argentina	3.783	3.975	3.747	3.656	3.966	105
Brasil	9.925	9.850	11.812	10.053	12.187	123
Paraguai	304	236	225	248	172	56
Uruguai	441	399	418	346	383	87
MERCOSUL	14.453	14.460	16.202	14.303	16.708	116
Importações						
Argentina	1.121	1861	3.633	4.141	6.201	553
Brasil	4.853	5.242	4.577	6.117	9.167	189
Paraguai	182	184	180	178	293	161
Uruguai	241	266	317	412	532	221
MERCOSUL	6.397	7.553	8.707	10.848	16.193	253
Saldo						
Argentina	2.662	2.114	114	(485)	(2.235)	—
Brasil	5.072	4.608	7.235	3.936	3.020	60
Paraguai	122	52	45	70	(121)	—
Uruguai	200	133	101	(66)	(149)	—
MERCOSUL	8.056	6.907	7.495	3.455	515	6

Fonte: Markwald (1995)

Resumo

O artigo versa sobre as questões econômicas e institucionais, inclusive na vertente do relacionamento externo, do Mercosul. São examinadas, numa primeira parte, as dimensões físicas e econômicas do espaço integracionista do Cone Sul, com uma apresentção dos pricnipais fluxos de bens e serviços, de capital, de pessoas e de tecnologia, bem como as questões de infra-estrutura em transportes e energia. Discorre-se em seguida sobre as instituições do Mercosul, justificando-se a opção pelo caráter intergovernamental. São examinados os principais problemas relativos à coordenação de políticas macroeconômicas e à ampliação do esquema sub-regional (por meio da associação com países vizinhos, a começar pelo Chile e pela Bolívia).

Discute-se também o grau e o caráter do relacionamento com outras entidades regionais (NAFTA, União Européia) e a participação do Mercosul no processo hemisférico de livre comércio. O futuro do MERCOSUL depende de uma convergência de perspectivas entre o Brasil e a Argentina no quadro do sistema político e econômico internacional.

Abstract

This article deals with economic and institutional matters of the Common Market of the South, Mercosul. At first, it explains physical and economical dimensions of this integration area, together with a brief view of the current flows of goods, services, capital, people and technology, as well as issues of infrastructure in transportation and energy. It covers at the other side the institutional framework of Mercosul, which has remained at an intergovernmental level. It tackles also the main problems involved in the coordination of macroeconomic policies and in the enlarging of this process (to its neighbours Chile and Bolivia).

The article also discusses the relationship between Mercosul and other regional agreements (NAFTA and European Union) and Mercosul involvement in the hemispheric agenda of trade liberalization. Prospects for Mercosul draws heavily on the bilateral arrangements betwen Brazil and Argentina, in the context of international political and economical system.

Palavras-chave: Mercosul. Economia. Integração latino-americana.

Key-words: Mercosul (Common Market of the South). Economics. Latin-American Integration.

MERCOSUL: interesses e mobilização sindical

TULLO VIGEVANI E JOÃO PAULO VEIGA*

1. Introdução

O objetivo deste texto é discutir as motivações que têm impulsionado a participação do movimento sindical dos quatro países do MERCOSUL, com particular atenção ao Brasil, no que se refere ao processo de integração regional. A questão central é responder a seguinte indagação: como, em quais condições e por que os sindicatos vêm respondendo ao processo de integração no MERCOSUL a partir de uma 'militância de inovação'[1], se as conseqüências do processo de globalização do qual a integração regional é uma dimensão, são aparentemente negativas para a razão de existência dos sindicatos - a reivindicação salarial e a manutenção dos níveis de emprego? Em outras palavras, por que os sindicatos não apresentam um posicionamento simplesmente reativo, e até negativo, frente ao processo de integração?

As tentativas de responder a essa questão passam, em primeiro lugar, pela justificativa de por que a globalização é um fenômeno negativo para um tipo de organização que tem até hoje, no plano nacional, o escopo prioritário de suas atribuições. Seu marco *jurídico-institucional, caracterizadamente nacional*, lhe confere o poder de negociação que possui. Em termos gerais, pode-se dizer que o MERCOSUL estaria se consolidando em um contexto de liberalização dos fluxos de comércio e de capitais que, combinados às políticas de abertura geral

---

Rev. Bras. Polít. Int. 39 (1): 48-71 [1996].

* Tullo Vigevani é professor visitante do Instituto de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (IEA/USP), professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e pesquisador do CEDEC.
João Paulo Veiga é pesquisador do CEDEC e doutorando do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). Os autores agradecem à FAPESP e ao CNPq pelo apoio parcial à pesquisa, da qual este texto é um resultado preliminar.

da economia e de reforma do Estado, poderão provocar fortes assimetrias nos níveis de emprego, podendo pressionar pelo rebaixamento dos direitos sociais e trabalhistas e tendo impacto negativo, ainda, sobre a capacidade do Estado de intervir nas relações de trabalho de forma a reverter esses fenômenos.

Outro aspecto que, de acordo com inúmeras interpretações, surge como decisivo para o debilitamento do papel dos sindicatos, é a forte concentração de poder e riqueza nas mãos das empresas transnacionais, aquelas que mais se beneficiam da globalização e que já somam um grupo de 37.000 em todo o mundo, com mais de 200.000 afiliadas no exterior e cujas vendas ultrapassam o volume do comércio mundial. Esses dados, que estão no relatório da UNCTAD (1994), apontam ainda que (1) o número de empregos aumenta em razão proporcionalmente inferior ao montante de investimentos diretos por parte das empresas; (2) esses investimentos levam cada vez menos em conta os custos da mão-de-obra, o que coloca os sindicatos diante de desafios semelhante àqueles do início do século - manutenção do direito à livre organização, do direito de greve etc. Segue que, devido ao enfraquecimento do papel regulador do Estado, os sindicatos teriam como principais interlocutores as grandes empresas transnacionais que já se vêm organizando em escala global. Esses fenômenos são suficientes para evidenciar a fragilização à qual são submetidos os sindicatos com a globalização. Ao mesmo tempo, deveriam sugerir uma tendência ao fortalecimento da articulação sindical regional. Como veremos, apesar de tentativas, esta articulação ainda não possui um dinamismo próprio.

Outro aspecto que dificulta a tomada de posições internacionalistas - por parte dos sindicatos - refere-se a um tema clássico na economia política internacional, o qual ganha na década de oitenta um sentido absolutamente focal: a competitividade - que significa, em última análise, um extenso processo de redução de custos e de elevação da produtividade e da qualidade. Em dificuldade para fazer frente às consequências da globalização, os sindicatos passaram cada vez mais a voltar a sua atenção para dois pontos: defesa do emprego e das condições econômicas existentes, isto é, dos níveis salariais, das conquistas sociais, etc.. Na medida em que o movimento dos trabalhadores tem dificuldade em posicionar-se frente à questão da competitividade em escala global, o risco de manter-se atado a posições protecionistas permanece, dificultando a articulação internacionalista.

Argumentando-se que no MERCOSUL essas consequências ainda não foram de todo delineadas, para esclarecer a questão pode-se lançar mão de um caso em que essas variáveis são mais perceptíveis. No NAFTA, por exemplo, variam os prognósticos acerca do número de empregos criados a partir de janeiro

de 1994. Supõe-se que, se em termos absolutos o número de empregos criados for positivo, os sindicatos teriam uma vantagem inegável. Ocorre, na realidade, que os sindicatos estadunidenses apresentam uma posição abertamente de oposição ao NAFTA. *Uma situação de "militância de oposição", por parte da* Afl-Cio, apostou todas as fichas na não-aprovação do NAFTA pelo Congresso norte-americano. Qualquer que fosse o resultado no tocante ao nível de emprego, certamente um dos fatores que explicam a posição da Afl-Cio é o fato de que, embora os ganhos absolutos mostrem-se positivos, há a questão dos custos redistributivos (PASTOR e WISE, 1994). Acompanhando Pastor e Wise, para formalizar o problema, pedimos emprestada a formulação da relação custo-benefício caracterizada por RODRIK (1992). Segundo os autores, qualquer decisão de politica econômica tem impacto sobre distintos grupos de ganhadores e perdedores, o que obriga os formuladores das políticas a antever os possíveis impactos para estimar o grau de apoio à medida. Isso coloca dois tipos de problemas: os ganhos ou perdas líquidas e os efeitos redistributivos de tal decisão. Suponhamos que uma determinada decisão política produza um ganho líquido pequeno. Por exemplo, a negociação do NAFTA pode atrair novos investimentos à economia norte-americana, o que resultará em um pequeno aumento na oferta de empregos. Ao mesmo tempo, o NAFTA apresenta um efeito redistributivo muito significativo, isto é, um grande número de ganhadores e perdedores nos Estados Unidos. O que os autores buscam é estabelecer uma razão entre os ganhos (ou perdas) líquidas, no caso, a soma dos empregos extintos com os empregos novos criados, em relação aos efeitos redistributivos em termos de deslocamento da produção e da renda. Por isso, Pastor e Wise estão preocupados em aferir o grau de abertura mexicana considerado "ótimo", ou seja, até onde pode prosseguir o governo mexicano na sua política de abertura de forma a que os custos distributivos não superem os ganhos liquidos. Portanto, a relação custo-benefício é uma função da liberalização comercial expressa a partir da seguinte fórmula:

$$\text{RCBP (Razão custo-benefício político)} = [P/(G\text{-}P)]$$

A razão de custo-benefício político é a soma das perdas (P) dividida pelo ganho líquido (G-P), que é o resultado de uma mudança política onde ambos, os ganhos (G) e as perdas (P), podem ser, inicialmente, equivalentes. Para ressaltar a distinção entre o simples cálculo do ganho líquido e esta formulação, suponhamos que uma determinada política produza um ganho líquido absoluto, mas que ao mesmo tempo, acarrete um efeito distributivo significativo. Ou seja, tenha

como resultado um grande número de ganhadores e perdedores, devido ao deslocamento de fatores de produção e variações na renda. Nesse caso, as perdas relativas (P) são maiores do que os ganhos absolutos (G-P). Mesmo que a mudança política produza um substantivo ganho líquido, a mudança irá provocar custos políticos superiores devido às variações de renda e ao deslocamento de fatores. Portanto, há um momento em que os ganhos de eficiência econômica resultantes da liberalização comercial passam a não superar os custos distributivos. Este, para os autores, é o momento a partir do qual a política de abertura econômica acaba trazendo mais desvantagens do que benefícios.

Figura 1

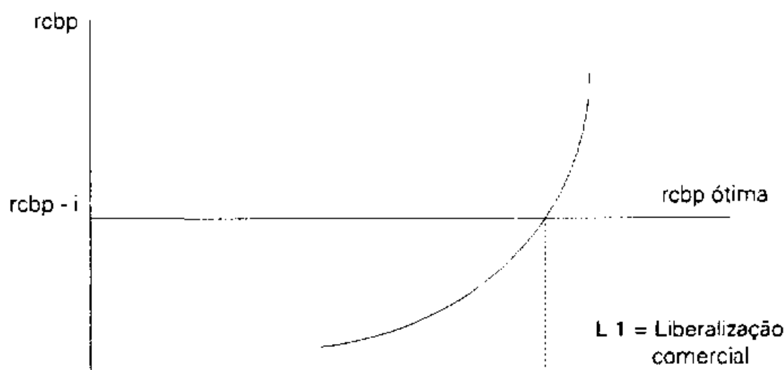


Figura 1 - Razão Custo-Benefício Político como uma função (f x) da liberalização comercial (L), onde RCBPI e L, indicam o grau ótimo de liberalização comercial combinada à razão custo-benefício político.

Adaptando essa formulação às nossas preocupações percebe-se que os sindicatos, aceitando-se para argumentar a interpretação liberal da tendência à existência de ganhos em termos de número de empregos e de elevação na renda, derivados do aumento da eficiência, deveriam tender, mesmo assim, a opor-se a uma política de liberalização, já que os custos distributivos parecem ser mais elevados. Pode-se ir além no raciocínio e afirmar que sempre os custos distributivos parecerão mais elevados do que os ganhos líquidos, já que o deslocamento dos fatores envolve decisões no plano microeconômico às quais a grande maioria dos sindicatos não tem acesso. Aqui, a questão envolve uma dimensão de outra natureza. A liberalização envolve uma lógica que escapa à razão de ser da

organização sindical, que ainda se constitui em veículo de reivindicação salarial e de defesa do emprego em âmbito nacional. Conclui-se, portanto, que da forma em que se encontram organizados hoje, os sindicatos não têm condições de interferir, com capacidade real de interlocução e legitimidade de representação, em processos tão complexos como a abertura da economia e a liberalização/globalização. Isso explica a forte oposição do sindicalismo estadunidense ao NAFTA, mas não explica satisfatoriamente a posição dos sindicatos frente ao MERCOSUL.

2. As teorias da integração

As teorias de integração regional, em suas diferentes versões, funcionalista, realista, liberal ou marxista, consideram relevantes os atores sociais, ainda que em diferentes níveis, e sugerem que uma adesão significativa das pessoas, das classes, das corporações, das empresas, dos intelectuais, seja uma das condições para a obtenção de êxito nos processos de integração regional. As divergências conceituais surgem no momento em que se apresenta a discussão acerca das *motivações básicas para a adesão ou não a atitudes cooperativas e integracionistas*. De qualquer forma, é certo que a adesão está sempre vinculada, diretamente ou não, à perspectiva de ganhos absolutos ou relativos. Como vimos no caso mexicano acima, *a priori*, ao haver liberalização comercial, que tem sido o núcleo do processo de integração em inúmeros casos, supõe-se a possibilidade de haver ganhos líquidos para todos os atores intervenientes, concentrando-se as disputas na possibilidade de distribuição eqüitativa tanto dos ganhos como das perdas, um objetivo nem sempre alcançado. Esta perspectiva liberal de ganhos líquidos para todos, frente a contextos internacionais fortemente assimétricos, nem sempre se verifica. No caso da União Européia, porém, a existência de capacidade política tem permitido o funcionamento de mecanismos compensatórios que comprovariam a viabilidade teórica dos ganhos líquidos para os diferentes atores, objetivo que visa, também, à distribuição eqüitativa de ganhos e perdas.

Os realistas traduzem a idéia de ganhos especialmente para os aspectos de segurança (entendida em sentido amplo, e não apenas de segurança militar e estratégica), para mostrar que as expectativas de cooperação implicam não apenas a possibilidade de ganhos recíprocos, mas também que os ganhos não alterem negativamente os equilíbrios alcançados. Poderia-se ter lido o conflito entre Brasil e Argentina em relação às cotas de automóveis, em junho de 1995, como a conseqüência de uma situação de desequilíbrio que se teria criado a partir dos Acordos de Ouro Preto de dezembro de 1994, nos quais, segundo alguns

funcionários brasileiros, a Argentina passou a ter vantagens comerciais e em relação à capacidade de atração de novos investimentos. Em todo caso, a interpretação realista sugere que a situação de concentração (em um país, segmento social, setor econômico etc.) de ganhos e perdas acaba pondo em risco a sustentação do processo de integração e da própria abertura econômica de cada país envolvido. Pela importância que tem a teoria realista, voltaremos a ela no final do texto.

A perspectiva funcionalista, muito utilizada para a explicação do êxito da União Européia a partir do Tratado de Roma, insiste no conceito de *spillover* (transbordamento, isto é um impulso à integração a partir da constituição de órgãos e burocracias supranacionais ou intergovernamentais) como elemento explicativo decisivo para a compreensão da consolidação dos processos de integração regional. No caso do MERCOSUL, o *spillover* pode ser considerado um ponto de partida interessante para a discussão de alguns aspectos da integração regional. Por exemplo, este conceito ajuda a compreender como o papel do Estado, no início determinante para o processo, pôde estimular e provocar a adesão de outros atores. Por outro lado, a teoria funcionalista não ajuda a explicar como os atores sociais, inclusive os sindicatos, depois de iniciada sua participação no debate sobre a integração regional, processam um movimento de retorno à idéia de centralidade do Estado. De fato, a defesa de seus interesses, como veremos, leva-os a perceber na ação estatal uma alavanca necessária. Os funcionalistas, como HAAS (1963), consideram que o êxito de um processo de integração depende fundamentalmente do estabelecimento de instituições federais, supranacionais ou intergovernamentais, já que estas teriam papel central no seu impulso. No que se refere ao MERCOSUL, esta perspectiva pouco agrega, visto que, por decisão expressa dos países participantes, inclusive o Brasil, nada se fez para a formação de órgãos regionais, qualquer que fosse seu *status*, e muito menos constituíram-se burocracias autônomas especializadas para a integração. Como veremos, o movimento sindical, inclusive o brasileiro, a partir de 1992/93 modifica substancialmente sua atitude frente à integração, reivindicando uma participação ativa nas discussões, subgrupos e nos processos decisórios. Portanto, ao não se poder explicar o curso das atitudes sindicais pela capacidade de atração de um núcleo central articulador da integração, surge a necessidade de explicação em função de outros fatores.

No MERCOSUL, os fatores alinhavados pelos funcionalistas para explicar a adesão sindical à integração regional não são os mais importantes. O que não significa deixar de reconhecer o papel do Estado como impulsionador do processo. Um dos fatores citados pelos funcionalistas seria a possibilidade de acordo entre o movimento dos trabalhadores e os funcionários alocados ao

processo de integração. Este acordo tem-se demonstrado extremamente difícil, pelas próprias circunstâncias em que se implementa o MERCOSUL. A possibilidade de agir diretamente, inclusive a partir dos órgãos do MERCOSUL, para *elevar os níveis de vida, de salário e de emprego, praticamente inexiste.* Pelo contrário, o fato de o processo ocorrer num contexto internacional altamente propenso à liberalização e à desregulamentação das relações de trabalho, inclusive com riscos de perdas de conquistas históricas, acentua o papel da integração como possível ou, ao menos, como desejada alavanca para o objetivo da competitividade de parte dos governos e dos empresários.

Ainda para os funcionalistas, o mecanismo de *spillover* serviria para estimular a ação conjunta dos trabalhadores. No caso latino-americano, apesar de terem surgido em determinadas fases históricas retóricas integracionistas, o fato é que uma ação sindical conjunta entre diferentes países não existiu ou foi extremamente débil. Os funcionalistas consideram que a existência de um núcleo que administrasse a integração regional facilitaria o realinhamento e a ação supranacional dos trabalhadores como resultado das demandas econômicas *nacionais, que tenderiam a sustentar-se reciprocamente. Estas demandas exigiriam*, para serem atendidas, uma tendência à igualdade nos custos de produção entre os países participantes. No caso do MERCOSUL, este realinhamento e esta perspectiva de ação supranacional não se deram em função das razões já apontadas: liberalização e competitividade rebaixam as perspectivas de atendimento dos objetivos dos trabalhadores. Este aspecto é da maior relevância, já que nos obriga a procurar outra explicação de por que o movimento sindical ampliou, de 1986 até hoje, seu interesse real pela integração, constituindo-se num fator de elaboração de políticas, tendendo a um papel propositivo.

No tocante aos atores, a perspectiva liberal busca evidenciar melhor o papel de cada um dos grupos e das classes estabelecidos em determinados papéis na economia. ROGOWSKI (1989), que trabalha neste quadro teórico, coloca como centro de sua preocupação o nível da exposição ao comércio internacional, *considerado um fator básico a partir do qual se posicionam os atores.* Esta perspectiva tem a vantagem de focalizar sua atenção nos interesses e valores particulares em jogo e na eventual articulação constituída no interior do Estado. No entanto, seu método, embora conceda grande destaque às preferências dos atores em relação à abertura da economia, preocupa-se mais em estabelecer interesses comuns a diferentes atores, a partir de um posicionamento esquemático, do que explicar os fatores intervenientes à constituição e à trajetória política de cada um deles. Além disso, Rogowski desconsidera o comércio intrafirma, que favorece a preferência pelo livre-comércio por parte dos empresários (PASTOR e WISE, 1994).

A perspectiva liberal em relação ao livre comércio e à integração regional resulta de seus próprios fundamentos teóricos. Desde Ricardo, a liberdade de comércio internacional seria o caminho para a alocação racional dos recursos. Deriva disto a sugestão da racionalidade no comportamento dos atores, que atuariam sempre na perspectiva da maximização das próprias vantagens. As decisões públicas, do Estado, na lógica liberal, seriam o resultado do "mercado" de opiniões e de interesses. Assim, na interpretação de Rogowski, há uma acentuação das motivações econômicas, deixando em segundo plano as determinações produzidas por outros valores, de tipo cultural, ideológico e outros. Hoje sabemos a importância destas últimas no comércio internacional e no fortalecimento das decisões em favor ou não da integração regional. Outro aspecto, da maior importância para a análise dos atores sociais frente ao MERCOSUL, é o que se refere aos níveis de desenvolvimento e tecnológicos. Assim, num mesmo período histórico, poderá haver, nos diferentes países, percepções liberais e percepções protecionistas. Isto é, o estágio alcançado, mesmo quando houver um setor mais liberal e outro mais protecionista, terá grande influência na formulação da política do Estado. Em outras palavras, a suposição da criação de um "mercado" de interesses que produz coalizões nem sempre se verifica. A idéia liberal de que os governos apenas agregam as preferências dos grupos sociais não se demonstra suficientemente adequada à explicação do comportamento dos atores no MERCOSUL, ainda que busque evidenciar o seu papel.

Na trajetória do liberalismo, os neoliberais intergovernamentalistas (MORAVCSIK, 1994) também sugerem um papel relevante para os atores societários, entendidos em sentido amplo (partidos políticos, grupos regionais, empresários, trabalhadores etc.). Ao focalizarem a atenção sobre as relações destes atores com os governos, buscam demonstrar como o processo de integração regional pode beneficiar-se destas relações no plano nacional. Este enfoque não é desprovido de fundamento. Pode ajudar a compreender como governos, partidos políticos ou dirigentes nacionais hegemônicos puderam beneficiar-se do processo de integração para levar adiante, no plano nacional, medidas que sem esse processo teriam maior dificuldade em serem aprovadas e aplicadas. Pastor e Wise, ao estudarem, no caso mexicano, a relação entre os processos de liberalização econômica e comercial e as negociações com os Estados Unidos e o Canadá para a criação do NAFTA, mostram como a base de apoio social foi obtida na medida em que os sucessivos governos do México puderam vender a idéia de que todo o pacote serviria para controlar a inflação, estabilizar a economia e promover o desenvolvimento com segurança. Sem dúvida, no caso do México, o governo dispõe de muitos mecanismos de persuasão e de controle do sistema político, o que explica o avanço do processo de liberalização comercial e

financeira. Porém, com o passar do tempo, a razão custo-benefício político pode tornar-se mais desfavorável.

No caso do MERCOSUL, a perspectiva neoliberal intergovernamental certamente ajuda a compreender a atitude dos governos, podendo também contribuir para a análise dos atores sociais, em particular dos sindicatos. Os governos, sobretudo a partir de 1991, utilizaram a integração como uma alavanca para a sustentação da política de estabilização macroeconômica. Mesmo na fase anterior ao Tratado de Assunção, no período Alfonsín-Sarney (1986-1989), em alguma medida o objetivo dos governos era o de utilizar a integração regional para a modernização, ainda que sem privilegiar a abertura comercial para o mundo, concentrando-se nas possibilidades oferecidas por um mercado interno mais amplo.

Moravcsik considera que no cerne da teoria neoliberal intergovernamentalista haja a suposição de um comportamento racional dos Estados e uma concepção liberal da formação das preferências nacionais. No caso do MERCOSUL, não se pode reconhecer em todos os atores um comportamento plenamente racional no processo de negociação da integração regional. Em outras palavras, se houve razões para a continuidade do processo por parte dos quatro países, sobretudo de política interna, ao mesmo tempo não se pode dizer que estas tenham sido semelhantes. As causas para isso são múltiplas. Uma primeira é a falta de continuidade nas políticas e na administração ao não haver mecanismos institucionais adequados para o estabelecimento de estratégias de longo prazo em alguns dos países. Uma segunda é o fato de o Brasil ter permanecido na década de oitenta e ainda na primeira metade da de noventa sem condições de optar definitivamente ou pela prevalência total dos valores do liberalismo econômico ou pela prevalência plena dos valores do estado de bem-estar social. Ao mesmo tempo, qualquer modelo intermediário se mostra de difícil definição. Uma das condições que fez do Brasil um Estado onde a resistência ao liberalismo mostrou-se maior é a força do movimento sindical, com sua expressão política no Partido dos Trabalhadores (PT) e em outras tendências (DI TELLA, 1995). Portanto, se é válida também para o MERCOSUL a afirmação do neoliberal-intergovernamentalismo de que os governos buscam instrumentalizar os processos de integração regional para seus próprios objetivos políticos, o que pode fortalecer a tendência à integração, não é válida a premissa de que o comportamento dos atores é racional e, de acordo com a teoria dos jogos, buscariam maximizar suas vantagens sem eliminar as possíveis vantagens dos *partners*. Este raciocínio é válido também para os Estados.

KEOHANE (1989) insiste na necessidade da compreensão da relação entre as instituições e os atores, afirmando haver formas cruzadas de diálogo e

conflito. Esta sugestão, que pode ter alguma aplicabilidade no MERCOSUL, não se demonstra suficientemente eficiente, por não ter havido sinal efetivo nesta direção. As relações entre as instituições e os atores, como veremos, acabaram mediadas sempre pelos Estados nacionais, mesmo tendo ocorrido alguns movimentos, de parte dos sindicatos, para modificar a situação. A especificidade do neoliberalismo em relação ao liberalismo reside em atribuir um papel central ao Estado nas relações internacionais. Na medida em que o intergovernamentalismo busca explicar a relação da integração regional com as instituições nacionais, uma condição de verificação de sua utilidade reside no estudo desta mesma relação. Nossa hipótese é de que este estudo será útil na medida em que realça o papel dos atores sociais, mas não explicativo do processo de integração no MERCOSUL em si mesmo.

No MERCOSUL não se verificou a outra condição indicada pela teoria neoliberal intergovernamental: uma concepção liberal de formação das preferências nacionais. Como tivemos ocasião de discutir em outra oportunidade, e de acordo com a interpretação de boa parte dos formuladores da política de integração regional dos quatro países do MERCOSUL, a política da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai esteve muito longe de ser o resultado de um livre mercado de opiniões, pressões, interesses políticos etc. por parte dos diferentes atores. Para o objetivo da discussão à qual aqui nos propomos, basta indicar que, basicamente, o processo de integração regional do MERCOSUL foi idealizado, gerido e implementado no seio do aparelho de Estado. Neste sentido, diferentemente de outros processos, a intervenção inicial dos atores sociais e, em particular, dos sindicatos, foi quase nula. Na Europa dos Seis, nos anos cinqüenta, os sindicatos social-democratas, majoritários na República Federal Alemã, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, eram favoráveis ao processo de integração. Se isto reforçaria uma interpretação realista para a explicação do MERCOSUL, é necessário reconhecer que o realismo fornece instrumentos limitados à compreensão da posição e da intervenção dos atores sociais.

3. Interpretando a participação sindical no MERCOSUL

Nestas condições de constituição do MERCOSUL é preciso buscar novas explicações teóricas e empíricas que permitam interpretar as atitudes dos atores sociais em geral e dos sindicatos em particular. Os sindicatos, por sua natureza e vocação, estão vinculados às reivindicações dos trabalhadores. Independentemente das variedades de suas estratégias, em geral é certo que qualquer grupo dirigente depende, para a manutenção de sua própria continuidade e de sua

própria força, de sua capacidade de alcançar objetivos materiais e/ou simbólicos relevantes para a categoria que dirige. No caso da atitude sindical em relação ao MERCOSUL, há um fator que deve ser levado em conta para explicar tal posicionamento frente à questão. Trata-se da paulatina percepção de que a utilização da integração regional para justificar políticas internas acabaria levando à necessidade de vincular a estratégia reivindicativa dos sindicatos a um posicionamento sobre o MERCOSUL.

Desde o Tratado de Assunção, sinaliza-se que o curso que a integração tomará não será apenas o de ampliar o próprio mercado interno. Ainda que a integração regional ocorra no contexto histórico de crise do modelo de substituição de importações e de sua mudança para outro modelo, de corte liberal, está explicitamente delineado, entre os objetivos do Tratado de Assunção, que o MERCOSUL deve avançar em direção a um mercado comum. Embora esse objetivo ainda esteja longe de ser alcançado, do ponto de vista simbólico ele foi forte motivador da participação e das reivindicações sindicais nos anos 1992 e 1993 em relação aos negociadores do MERCOSUL. As pressões do mundo do trabalho estiveram na pauta da agenda sindical em diferentes planos e foram parcialmente absorvidas pelos governos com a constituição do Subgrupo de Trabalho 11 (relações de trabalho, emprego e seguridade social), em dezembro de 1991, efetivamente instalado no primeiro semestre de 1992. Como veremos, a atitude sindical foi estimulada pela ação dos governos, que davam prosseguimento ao processo de integração. Esta, pelas suas características, colocava os trabalhadores numa situação defensiva, na qual surgia a ameaça a direitos conquistados, seja pela abertura comercial interna e externa ao MERCOSUL, seja pelos riscos de desregulamentação do mercado de trabalho e pela probabilidade de pressões no sentido de homogeneização de acordo com os *standards* mais baixos entre os quatro países. Isso implica, para o movimento sindical e para os trabalhadores em geral, discutir as atitudes a serem tomadas pelos atores sociais num contexto novo mas que, ao mesmo tempo, traz à lembrança questões históricas fundamentais para o movimento dos trabalhadores.

A importância deste leque de questões para a definição das políticas sindicais na América Latina não passou despercebida. Mesmo quem analisa outros processos de integração, como o europeu, percebe que estes temas determinam clivagens entre a histórica e reiterada solidariedade internacional dos trabalhadores e suas necessidades concretas. "Em qualquer caso, a concretização da dimensão social da Comunidade Européia colocaria outra questão no tocante à competitividade, no contexto mundial, do sistema produtivo europeu do qual as relações industriais podem considerar-se uma das determinações fundamentais" (STREECK, 1992, p.9). Isto é, a questão da competitividade coloca desafios

tanto para os trabalhadores de um grupo de países que busca a integração regional, quanto destes frente aos externos ao grupo.

Pastor e Wise, em seu estudo do caso mexicano, afirmam que a literatura sobre a América Latina oferece poucas explicações das razões dos processos de liberalização e de integração regional. Com relação ao MERCOSUL, pode-se afirmar que não há análises gerais consistentes sobre suas bases de sustentação social e política. Nossa suposição é de que o estudo da atitude do movimento sindical, das centrais sindicais, particularmente da CUT, pode servir de explicação de por que se criou, ainda que de forma inicialmente passiva e inercial, a partir de 1993 de modo mais ativo, um movimento, ainda não estável e seguro, que pareceria tender a dar base social à integração regional no MERCOSUL. A sugestão metodológica que apresentamos, ainda que sem desconhecer as contribuições das distintas teorias, é a de que a exata compreensão das posições dos atores sociais e dos sindicatos exige estudo empírico específico.

As percepções, atitudes e motivações que conduzem à participação sindical propositiva no MERCOSUL foram, sobretudo, o resultado de avaliações mais ou menos orgânicas, mais ou menos sistemáticas, de quais rumos o processo de integração regional estava tomando e de quais conseqüências traria para os trabalhadores. À medida que, na década de noventa, a integração passa a ser sinônimo de liberalização comercial e econômica, as preocupações pelas suas conseqüências crescem rapidamente. Se, numa primeira fase, o debate sindical - e também empresarial - volta-se às conseqüências do MERCOSUL para determinados setores em situação mais favorável ou mais desfavorável que seus congêneres argentinos, paraguaios ou uruguaios, rapidamente o debate acaba alcançando o conjunto da economia, afetando empresas e trabalhadores.

As atitudes dos atores sociais, na Argentina, no Brasil e no Uruguai, demonstram que a suposição dos liberais e dos globalistas de que a abertura comercial e a liberalização econômica, assim como a integração produtiva, seriam fenômenos que contribuiriam para o debilitamento dos Estados nacionais, parecem não se comprovar, ao menos nesta fase do MERCOSUL. Os realistas (GRIECO, 1991) argumentam que os Estados continuam sendo os principais atores nas relações internacionais e os únicos que poderiam atuar de forma tendencialmente unitária. Nosso objetivo não é o de verificar qual a importância que o Estado nacional continua tendo no mundo contemporâneo, nem medir qual a sua capacidade de ação unitária e racional. Sabemos que sua importância tem, de fato, diminuído, e que tampouco os Estados podem ser considerados como atores racionais e unitários. O que importa aqui destacar é que, no caso do MERCOSUL, os sindicatos mantiveram uma razoável coordenação internacio-

nal e internacionalista, atuaram junto aos governos de forma conjunta, mas em momentos centrais de sua atuação acabaram tendo como interlocutor o Estado nacional: os governos, os diferentes segmentos do aparelho de Estado, o Ministério da Economia na Argentina, o Ministério das Relações Exteriores no Brasil, o COMISEC no Uruguai. Isto significa dizer, em outras palavras, que potencialmente – porque não houve rupturas maiores entre as centrais sindicais –, o eixo articulador da integração regional para o movimento dos trabalhadores continua sendo o Estado nacional ou, de qualquer maneira, a perspectiva nacional, os empresários locais, etc. Note-se que se esta afirmação aparentemente poderia consolidar a perspectiva realista, o neoliberal-institucionalismo também reconhece um papel central para o Estado. Diferente é o entendimento do papel das instituições internacionais, particularmente valorizado pelos neoliberais e desvalorizado pelos realistas.

Outra questão à qual os realistas atribuem particular atenção, e que em 1995 parece ganhar importância para a continuidade do MERCOSUL, é a da distribuição das vantagens entre os participantes dos processos de integração regional. Uma leitura superficial dos processos de integração poderia fazer supor que a eles aderem todos os Estados que se beneficiariam em grau maior do que zero. A análise dos processos reais de integração indica que esta leitura é ingênua, além de incorreta. A persistente anarquia no sistema internacional, que está longe de estar equacionada, sugere que os fenômenos ligados à segurança, entendida em sentido amplo, e à sobrevivência, continuam tendo um papel destacado e até central. A conseqüência desta colocação leva os realistas a suporem que o objetivo dos Estados frente à cooperação não é apenas, como querem os liberais, a maximização dos ganhos individuais. Trata-se de ter em conta os riscos que a cooperação poderá trazer no sentido de desequilibrar as relações existentes, considerando, obviamente, de forma negativa toda forma de cooperação que, mesmo trazendo algumas vantagens, possa favorecer mais ao outro parceiro. Em outras palavras, a atitude dos Estados estaria ligada às questões da própria posição relativa e da própria segurança, ainda que este termo esteja hoje cada vez mais associado ao de segurança para o bem-estar da nação.

A existência destas preocupações no plano do Estado nacional traz conseqüências diretas para a atuação dos atores sociais. As centrais sindicais, na segunda fase de sua intervenção, quando pediram a criação do Subgrupo de Trabalho 11 (SGT 11), constituído em fins de 1991, depois do Tratado de Assunção, buscaram uma atuação conjunta. Esta atuação conjunta produziu resultados concretos, como o documento entregue aos Presidentes dos quatro países por ocasião da reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC) em

dezembro de 1992, em Montevidéu, e, finalmente, a abertura do debate sobre a Carta de Direitos Fundamentais, inicialmente no seio do SGT 11.

Mesmo existindo espaço efetivo de atuação sindical integrada, a inevitável e crescente interseção entre as políticas nacionais em relação ao MERCOSUL e a totalidade das políticas econômicas em curso ou projetadas acabou acentuando a tendência das centrais sindicais em priorizar a influência sobre os próprios governos. Como este processo desenvolveu-se não poderá ser profundamente discutido aqui, inclusive porque o mesmo apresenta especificidades setoriais e nacionais importantes, mas deve-se recordar que tanto no caso argentino quanto no brasileiro, as preocupações relativas ao emprego ou à continuidade da própria atividade acabaram generalizando-se, ao menos entre os setores que se consideravam em perigo. Estas pressões acabaram repercutindo não no sentido de debilitar o processo de integração, ao menos na fase de negociação da Tarifa Externa Comum (TEC), mas no sentido de buscar um protagonismo mais ativo junto aos órgãos estatais atuantes no processo. Na fase posterior à negociação da TEC, ainda em curso, pode-se claramente detectar que preocupações relativas aos possíveis desequilíbrios nas relações entre os países podem afetar as formas de implementação da integração regional. Visto que os possíveis desequilíbrios têm impacto direto sobre as perspectivas de emprego, os níveis salariais e os demais interesses dos trabalhadores, é previsível uma acentuação da tendência dos movimentos sindicais nacionais no sentido de articular junto ao respectivo Estado a própria ação relativa ao MERCOSUL.

Os movimentos sindicais dos países do MERCOSUL tiveram, em todo o período inicial do processo de integração regional, desde 1986, inclusive nos dois primeiros anos de vigência do Tratado de Assunção, até o final de 1992, atitude defensiva, isto é, de desconfiança em relação ao processo, ideologizando ao máximo suas análises, acusando os governos, mesmo antes de 1990, de utilizarem-se do discurso da integração apenas para promover projetos neoliberais e os interesses das empresas transnacionais instaladas em um ou mais países. Assim, as decisões e as ações da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) e, em geral, das centrais que dela faziam parte, eram baseadas no entendimento de que a integração regional seria desvantajosa para os trabalhadores, afetando diretamente seus interesses. No caso da Europa, a CGT francesa e a CGIL italiana mantiveram-se, até 1973, quase durante vinte anos, numa atitude crítica e sobretudo distante, do processo de integração. Este era analisado como sendo do interesse dos Estados e das empresas transnacionais, portanto desligado e até contrário aos interesses dos trabalhadores. Aparentemente, no caso do MERCOSUL, formava-se uma parcial solidariedade internacional, ainda que apenas em sentido negativo.

A partir de 1992/1993 nota-se, especialmente de parte da CUT brasileira, um esforço cada vez maior no sentido de participar do debate sobre a integração regional. Ainda que em distintos níveis, as centrais sindicais dos quatro países passam a participar ativamente do Subgrupo de Trabalho 11 do Grupo Mercado Comum (GMC) e lançam-se a uma intensa atividade de discussão com os órgãos públicos participantes do processo negociador (Ministério das Relações Exteriores, da Indústria e Comércio, da Agricultura, da Fazenda, Banco Central etc.) e com diversas entidades empresariais. Em relação aos subgrupos de trabalho onde não havia acesso direto, busca-se a participação informal ou como observadores nas comissões temáticas de interesse dos sindicatos.

Nossa hipótese é a de que a atitude sindical combina dois objetivos que se sobrepõem. Por um lado, a abertura econômica liberal, da qual, como vimos, a partir de 1991, a integração regional é uma componente, obriga à luta pela preservação dos interesses dos trabalhadores num novo campo, fazendo-se, portanto, imprescindível a tentativa de pesar em decisões que afetarão a toda a sociedade. Esta perspectiva poderia ter uma leitura funcionalista.

Por outro lado, no que se refere aos dirigentes e aos formuladores da política sindical, sendo o processo de integração regional utilizado pelo Estado e pelos sucessivos governos como uma das molas da articulação das próprias políticas, a maximização das próprias forças, sua inserção nos debates das elites, a preservação e eventual ampliação do próprio espaço de poder implicam participar ativamente do debate. Esta perspectiva poderia ter uma leitura neoliberal-intergovernamentalista.

A combinação dos dois objetivos leva a uma perspectiva protecionista, reforçada por uma proposta de política industrial e de desenvolvimento. Se estas tendências puderam verificar-se em relação ao movimento sindical no Brasil, em particular na CUT, a lógica de preservação dos interesses nacionais verificou-se também nos outros três países e nas respectivas centrais sindicais. A preservação dos interesses nacionais pareceria coincidir com a defesa do emprego e dos níveis de remuneração e, também, com o fortalecimento do *status* de seus dirigentes. Esta hipótese constitui, de fato, a explicação de fundo para a participação propositiva das centrais sindicais no MERCOSUL. Utilizaram-se, como fizeram e ainda fazem os governos, do processo de integração para alavancar suas reivindicações no plano nacional. A retórica integracionista tinha, portanto, um duplo objetivo.

4. O dilema sindical no MERCOSUL: internacionalismo ou protecionismo

Em primeira aproximação, podemos distinguir três fases distintas no que tange à posição dos sindicatos frente à integração regional no MERCOSUL. A primeira fase vai dos acordos Alfonsín-Sarney de 1986 até o Tratado de Assunção de 1991. Nesta fase, a presença sindical e do movimento organizado dos trabalhadores foi débil, afastada do debate. A segunda fase, intermediária, ocorre nos anos de 1991 e 1992. A terceira, quando a atitude sindical, particularmente da CUT e do PIT-CNT do Uruguai, passa a ser mais ativa, inicia-se em 1993 e continua até hoje. A segunda e a terceira fases ocorrem num contexto internacional de liberalização econômica, período em que se conclui a Rodada Uruguai do GATT e no qual boa parte dos países latino-americanos adere ao modelo liberal.

Na primeira fase prevaleceu, na articulação dos países do Cone Sul, a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), criada em 1986 a partir de uma iniciativa da ORIT/CIOSL, inicialmente visando a debilitar a ação da CPUSTAL/FSM. A maioria das centrais sindicais do Cone Sul não era filiada, naquele momento, à CIOSL; a ação da Coordenadora estimulou a sua filiação nos anos seguintes. A estreita dependência da CCSCS em relação à ORIT limitou, nos primeiros anos, o debate sobre a questão da integração regional. Portanto, pode-se afirmar que até 1990, a CCSCS serviu, sobretudo, como cenário de atuação e de propaganda na América Latina da ORIT. A partir de 1990, segundo a análise de CASTRO (1994, p. 30), há modificações importantes na Coordenadora: a ORIT perde sua influência, ainda que mantendo o papel de intermediária nos projetos de financiamento. No que se refere aos equilíbrios entre as centrais sindicais do Cone Sul, a ascensão do tema MERCOSUL na agenda da Coordenadora acaba alijando a COB (Bolívia) e, em particular, a CUT (Chile) do papel central na articulação do movimento dos trabalhadores. Este percurso ajuda a explicar a evolução seguinte.

A fase intermediária, entre 1991 e 1992, na posição dos sindicatos, corresponde à da passagem de um período de desconhecimento, ou melhor, de rejeição do tema integração regional, por ser considerado contrário aos interesses dos trabalhadores pela forma de sua condução ao de seu reconhecimento como tema central. No entanto, a posição manteve-se sempre crítica aos rumos da integração. Em reunião realizada em Montevidéu em dezembro de 1990, a Coordenadora decidiu priorizar o debate sobre a integração. Em novembro de 1991, em Buenos Aires, o tema acaba tornando-se central: a assinatura do Tratado de Assunção em maio de 1991, constitui-se num fato de tal importância para os

quatro países participantes, que qualquer ação sindical que se pretendesse regional não mais se poderia desenvolver sem ter em consideração o MERCOSUL. Com isso queremos mostrar que a ação dos Estados acabou sendo o fato mais importante no balizamento da ação sindical. O que, por outro lado, dificulta a definição do marco teórico deste trabalho, pois colocar o Estado como ator básico nos processos de integração tem efeito reducionista na busca de evidenciar o papel dos atores.

Na nova circunstância, mesmo reconhecendo-se o MERCOSUL e seus órgãos como interlocutores diretos, a caracterização política da integração de parte dos movimentos sindicais permanecia, ao mesmo tempo, precária e extremamente retórica, não correspondendo à atuação concreta que começava a esboçar-se. No documento aprovado em Buenos Aires em novembro de 1991, o processo de integração é caracterizado como correspondente às políticas neoliberais, que não levam em conta os interesses dos trabalhadores, estando hegemonizado pelas empresas locais e transnacionais (CCSCS, 1991). De qualquer modo, e isto é importante destacar, a pauta de propostas vincula-se a reivindicações sindicais em sentido estrito, incluindo-se a necessidade de ratificação de parte de todos os países das Convenções da OIT, surgindo, ao mesmo tempo, a proposta de elaboração de uma Carta Social. No documento entregue aos ministros do Trabalho em Foz de Iguaçu, em dezembro de 1991, reivindica-se a criação da SGT 11, objetivo finalmente atendido pelos governos. A significativa reivindicação de reconhecimento da Coordenadora como instância supranacional interlocutora dos governos, agregando as centrais sindicais dos quatro países, é formulada, mas de fato, abandonada logo em seguida.

Nesta fase inicia-se a institucionalização da participação das centrais sindicais, incorporadas paulatinamente ao debate, não apenas formalmente ao SGT 11, mas também participando informalmente ou como observadores nas comissões temáticas do SGT 7 (Política Industrial e Tecnológica) e SGT 8 (Política Agrícola), à medida que estivessem em condições de fazê-lo. Esta parcial absorção do movimento sindical no debate acaba por produzir modificações em seu posicionamento. Por um lado, continuavam-se a buscar formas de coordenação sindical; por outro, a necessidade de acompanhamento do processo de negociação levava, de forma crescente, à percepção de que a possibilidade de influenciar a favor da manutenção ou ampliação de conquistas dependia cada vez mais da articulação das centrais com seus governos nacionais.

O seminário de avaliação do processo de integração no MERCOSUL, em dezembro de 1992, em Montevidéu, assinala a passagem a uma fase mais participativa, junto aos governos e aos empresários, sem excluir algumas das

características da fase anterior, ainda presentes em dezembro de 1993, quando ganha redação final a Carta dos Direitos Fundamentais do MERCOSUL. No seminário de avaliação de Montevidéu reconhece-se a dificuldade das centrais e da Coordenadora em atuar mais ativamente na organização da agenda, permitindo que esta fosse determinada pelas pautas de interesse dos quatro governos ou dos empresários. "Os problemas de coordenação entre as centrais, a falta de aprofundamento de alguns temas, as dificuldades reais para a participação de algumas centrais nas comissões, as improvisações nas reuniões preparatórias, são alguns dos fatores que explicam o fato de que as centrais não conseguiram aproveitar todas as possibilidades abertas pelo subgrupo para impor pautas próprias de discussão. Também se perceberam dificuldades para coordenar ações solidárias concretas das centrais em nível regional nas discussões e lutas que algumas delas desenvolveriam em relação a problemas que afetarão a toda a região." (CCSCS/CSM, 1992, p. 4).

A formalização de uma atitude mais positiva em relação ao processo de integração ganha novo impulso com o envio de uma carta assinada por seis centrais sindicais (Argentina, CGT; Brasil, CUT/CGT/FS; Paraguai, CUT; Uruguai, PIT/CNT) aos quatro presidentes da República por ocasião da reunião do CMC, em dezembro de 1992, em Montevidéu. Nela reconhece-se explicitamente a necessidade da integração, fundamentando-se as propostas e as solicitações sindicais nos enunciados do Tratado de Assunção. Para a nossa análise, o mais significativo é o item das propostas, que passam de reivindicações sociais e trabalhistas à colocação de objetivos de desenvolvimento nacional, modernização tecnológica, políticas industriais e agrícolas, articulação regional. Concluem sugerindo modificações no funcionamento dos organismos do MERCOSUL permitindo-se maior participação dos atores sociais.

A Carta dos Direitos Fundamentais do MERCOSUL deve ser interpretada como uma tentativa de dar continuidade a uma articulação sindical regional. Concluída a proposta em dezembro de 1993, seus oitenta artigos representam um universo tão amplo de conquistas a serem tornadas comuns entre os quatro países ou, *ex-novo*, a serem alcançadas, que terminou, contrariamente ao que se desejava, por acrescer dificuldades na articulação sindical, ao invés de constituir-se num ponto de agregação. Não apenas encontrou a resistência de governos por razões de substância ou por verem nela um caminho de supranacionalidade indesejável, posição rejeitada pelo governo brasileiro, como também a de empresários. Além disso, por sua extrema abrangência, acabou trazendo dificuldades para a própria ação sindical.

Sem dúvida, as dificuldades na explicitação mais concreta dos pontos

comuns das centrais sindicais ampliaram os sinais de falta de sintonia. Mas há outros componentes que foram ganhando maior significado e que apontam na direção da fragilização na coordenação das posições dos trabalhadores. Um destes componentes refere-se ao crescente peso dado pelas centrais sindicais aos seus esforços de diálogo com os governos e os empresários no plano nacional .

HIRST (1992) assinalou no momento inicial desta terceira fase, que o temor dos dirigentes sindicais brasileiros era o de que o processo de integração regional levasse à redução do nível de emprego, estimulasse formas de *dumping* social, realimentasse o desemprego causado por políticas recessivas, etc. Reconhecendo que o MERCOSUL vinha sendo, nos quatro países, como interpreta a teoria liberal intergovernamentalista, claramente instrumentalizado pelos governos para a aceleração de seus próprios programas, de acordo com concepções ideológicas previamente definidas, a resposta lógica aos riscos apontados acabou sendo a de pressionar onde é possível haver alguma possibilidade de interlocução: os Estados nacionais. À medida que o horizonte de 31 de dezembro de 1994 foi-se aproximando, quando deveria ser instituída a TEC, as contradições entre as centrais sindicais e, sobretudo, entre os diferentes sindicatos setoriais no que tange às políticas comuns, foram-se aprofundando. Essas divergências eram percebidas, por exemplo, nas discussões dos índices tarifários, dos índices de nacionalização e dos critérios de origem no tocante ao setor automotivo com diferenças significativas, inviabilizando frentes comuns de parte do movimento sindical.

No caso da CUT brasileira, a defesa de importantes setores industriais ou agrícolas acabou por levá-la a concentrar suas energias na revitalização das câmaras setoriais, fortalecendo, ao mesmo tempo, aqueles setores, empresariais ou da burocracia governamental, favoráveis à manutenção de uma TEC de acordo com o índice mais elevado existente nos quatro países (quase sempre o brasileiro). Exemplos destes comportamentos os temos nos próprios documentos e resoluções sindicais. O 4° (1991) e o 5° (1994) Congressos Nacionais da CUT brasileira marcaram uma posição francamente favorável ao processo de integração regional. "O desafio que está colocado exige que as organizações sindicais não mais atuem isoladamente no plano nacional, mas de forma articulada na região. Essa intervenção não deve se restringir à defesa dos mecanismos de proteção trabalhista (pouco eficazes nesse momento), mas deve buscar interferir e disputar o direcionamento da própria integração econômica e social." (CUT, 1994, p. 39). Por outro lado, à medida que se passa de análises de caráter geral para a especificação de orientações que podem pesar nas mesas de negociação, evidenciam-se posições de tipo protecionista, decorrência lógica de uma política voltada para a defesa de empregos no Brasil. No mesmo item das Resoluções do 5°

Congresso Nacional da CUT, "MERCOSUL: rever o Tratado e fazer nossa a integração", afirma-se: "Defendemos a inserção internacional multilateral, tendo como ponto de partida as necessidades da região. Para tanto, a Tarifa Externa Comum e o Certificado de Origem são instrumentos fundamentais para a promoção de políticas de desenvolvimento. A negociação da Tarifa Externa Comum deve obedecer aos mesmos critérios de seletividade e gradualismo, levando em consideração as tarifas de importação mais elevadas e já praticadas, com o objetivo de fortalecer as estruturas produtivas dos respectivos países. O Certificado de Origem é um instrumento que permite controlar a circulação de produtos com tarifa zero de importação, que só beneficiará produtos efetivamente produzidos em um dos quatro países. Propomos que a certificação de um produto como regional leve em consideração os índices de nacionalização mais elevados já existentes por setor. Essa proposta visa impedir que produtos 'maquiados' circulem como nacionais" (CUT, 1994, p. 40). Com isso, evidenciando diferenças significativas em relação às centrais dos outros três países em questões que, pela sua importância, dificultam as possibilidades de concertação em relação a outros pontos da pauta comum.

No caso do Uruguai, o PIT-CNT, vendo ameaçados setores débeis da economia uruguaia, onde a abertura econômica de tipo liberal havia-se iniciado já antes de 1991, buscou um acordo pragmático com os empresários, concluindo-se com o Comunicado Conjunto do PIT-CNT e da Câmara de Indústrias do Uruguai (CIU) de dezembro de 1993, cujo objetivo é o de sinalizar para o governo a necessidade de um pacto nacional para melhor negociar as parcerias do MERCOSUL.

O desenrolar dos acontecimentos, inclusive as dificuldades surgidas em 1995, depois da entrada em vigor da TEC e dos acordos consolidados com o Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, sugerem que alguns dos pressupostos realistas não podem ser descartados, em particular o reiterado papel do Estado nacional, mesmo quando parte de seus instrumentos históricos vai-se debilitando. Na medida em que o fator segurança - entendido também como bem-estar nacional - subsiste na preocupação do Estado e da sociedade, o tema da não-alteração dos equilíbrios preexistentes continua e afeta a ação sindical, assim como a inevitável tendência à melhoria das próprias posições, objetivo inato em qualquer ator.

5. Conclusão

O estudo da participação sindical no MERCOSUL mostra a dificuldade de aplicação de modelos teóricos acabados em situações concretas, situadas historicamente. Nesse caso, a perspectiva da participação dos atores, de forma geral, e dos sindicatos em particular, coloca grandes desafios de interpretação. Ao contrário de outros casos, o MERCOSUL parece guardar uma particularidade que diz respeito à percepção de que todos os atores envolvidos sugeririam a possibilidade de ganhos relativos ou absolutos com o processo de integração. Em outros termos, há suposição de que a relação custo-benefício político seja positiva para todos.

No caso dos sindicatos, e também no dos Estados, a participação propositiva no MERCOSUL responde a uma lógica bifocal: utilizam-se as negociações acerca dos temas relativos ao processo de integração com o intuito de angariar espaço político na negociação em âmbito nacional. Se essa for uma posição sustentável a médio e longo prazos, podemos estar diante da constituição de uma base social pró-MERCOSUL ainda difusa e sujeita a retrocessos, ainda não disponível no NAFTA e só perceptível no caso da Europa depois de decorrido um razoável tempo de implementação. Como sugerem algumas teorias, a articulação de interesses em torno do Estado nacional não inviabiliza os processos de integração regional. Coloca-se, portanto, a necessidade de recriar espaços institucionais, não claramente definidos com a conclusão da fase anterior a janeiro de 1995.

Abril de 1996

Bibliografia

ALINE, Cristopher S. "Trade Unions, Worker Participation and Flexibility: Linking the Micro to the Macro", *Comparative Politics*, vol. 22, n. 3, New York, 1990.

CASTRO, Maria Silvia Portella de. "MERCOSUL e ação sindical", *paper*. Duke: University of North Carolina, 1994.

CCSCS (Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul). "Conferência Regional de Integração Latino-Americana", paper. Buenos Aires, novembro de 1991.

CCSCS/CSM (Comissão Sindical del Cono Sur). "Seminário Mercosur", paper. Montevidéo. dezembro de 1992.

CUT (Central Única dos Trabalhadores). "5° Congresso Nacional da CUT-Resoluções". São Paulo; CUT, 1994.

DI TELLA, Torcuato S. "Las fuerzas sindicales en el Mercosur", paper. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1995.

GRIECO, Joseph M. "Anarchy and the Limits of Cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism". In: BALDWIN, David (editor). *Neorealism and Neoliberalism*. New York: Columbia University Press, 1991.

HAAS, Ernst B. "El reto del regionalismo". In: HOFFMANN, Stanley (editor), *Teorias contemporaneas sobre las relaciones internacionales*. Madrid: Editora Tecnos, 1963

HIRST, Monica. "La participación del Brasil en el proceso del MERCOSUR: evaluando costos y beneficios". *Serie de documentos e informes de investigación*. Buenos Aires: FLACSO, 1992.

KEOHANE. Robert. *International Institutions and State Power.* Boulder: Westview Press, 1989.

MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach". In: BULMER, Simon & SCOTT, Andrew (editors). *Economic and Political Integration in Europe*. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.

PASTOR, Manuel & WISE, Carol. "The Origins and Sustainability of Mexico's Free Trade Policy". *International Organization*, vol. 48, n. 3, Cambridge, 1994.

RODRIK, Dani. "The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will it Last?". *Working Paper*, n° 3947. Cambridge: National Bureau of Economic Research, janeiro de 1992.

ROGOWSKI, Ronald. *Commerce and Coalitions: how trade affects domestic political alignments*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

STREECK. Wolfgang. "Le relazioni industriali nell'Europa che cambia". *Industria e sindacato*, n° 1-2. Roma, 1992.

UNCTAD. *World Investment Report - Transnational Corporations, Employment and the Workplace*. New York: United Nations, 1994.

Nota

1 Para ALLEN (1990), a 'militância de oposição' refere-se à " tradicional, defensiva e anticapitalista militância, incapaz (ou não desejosa) de formular alternativas ao status quo capitalista ". Ele define a 'militância de inovação' como "o uso da mobilização sindical com o objetivo de formulação de iniciativas propositivas ".

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir as motivações que têm impulsionado a participação do movimento sindical dos quatro países do MERCOSUL, com particular atenção ao Brasil, no que se refere ao processo de integração regional. A questão central é responder à seguinte indagação: como, em quais condições e por que os sindicatos vêm respondendo ao processo de integração no MERCOSUL de forma parcialmente propositiva, se as conseqüências do processo de globalização, do qual a integração regional é uma dimensão, são aparentemente negativas para a razão de existência dos sindicatos: a reivindicação salarial e a manutenção dos níveis de emprego?

A resposta parte de uma rediscussão das teorias da integração, concluindo que seria difícil ajustar a questão da participação social tanto ao funcionalismo, quanto ao realismo, ao neoliberal-intergovernamentalismo ou ao marxismo. A teoria dos custos redistributivos, por outro lado, permite explicar as razões da mobilização, contrária ou favorável à integração. Para explicar especificamente o MERCOSUL, discutem-se as diferentes fases da atitude sindical, de crítica ideológica inicialmente, até uma fase mais pragmática a partir de 1993. Para isso detectam-se duas razões principais: a) a liberalização econômica e comercial, levada adiante por Argentina e Brasil, a partir de 1990, relacionou-se diretamente com a orientação do MERCOSUL a partir do Tratado de Assunção, de 1991; portanto, participar de sua discussão significava discutir salários, empregos e direitos trabalhistas em geral; b) a participação no debate sobre o MERCOSUL, centralizado pelo Estado, significava também tomar parte nas discussões da elite nacional, questão que estimulou o interesse dos sindicalistas.

Abstract

The aim of this article is to discuss the reasons that foster the trade unions of MERCOSUL's four countries to participate in the regional integration process, with specific attention to Brazil. The central problem is to answer the following question: how, in what conditions and why trade unions answer to regional integration process in MERCOSUL by a partial positive suggestion, if consequences of globalization process, which includes regional integration, seem unfavourable to the reason of existence of the trade unions: fight for wages or fight for jobs?

The answer starts from a rediscussion of the integration theories, concluding that it would be difficult a general explanation starting from functionalism,

realism, neoliberal institutionalism or marxism. The theory of redistributive costs, on the other hand, allows to explain the reasons for mobilization, favourable or contrary to the integration. In order to explain specifically the MERCOSUL, the successive phases of the trade union positions - strongly critical in the beginning and followed by a more pragmatic position since 1993 - are discussed. Two main reasons are detected to explain this: a) economic and trade liberalization, developed by Argentina and Brazil since 1990, was directly related to MERCOSUL's orientation arisen from the Assunção Treaty of 1991; therefore, to participate in its discussion meant also to discuss wages, jobs and workers' rights; b) the participation in the MERCOSUL debate, centralized by the State, also meant to take part in the discussions of the national élites, question that stimulated trade unions' interest.

Palavras-chave: MERCOSUL: Sindicalismo. MERCOSUL: aspectos sociais.

Key-words: MERCOSUL (Common Market of the South). Trade-unions. MERCOSUL: social aspects.

Globalização financeira e inserção internacional do Brasil

REINALDO GONÇALVES*

Introdução

Os últimos anos foram bastante sintomáticos no que se refere à característica cada vez mais essencial do sistema monetário e financeiro internacional, a saber, a instabilidade. Em 1995, por exemplo, houve uma flutuação significativa das principais moedas internacionais (resultando na depreciação do dólar, apreciação do marco alemão e do ien japonês), tensões no sistema monetário europeu, variações não menos importantes das taxas de juros internacionais e alterações abruptas nos fluxos internacionais de capital. Com relação a esse último aspecto, cabe destacar os efeitos da crise mexicana de dezembro de 1994, principalmente, sobre a América Latina. Esses fatos têm ocorrido no contexto do fenômeno recente de globalização financeira.

Esse trabalho trata da inserção internacional do Brasil, no contexto da globalização financeira recente, e discute a crescente vulnerabilidade externa do país. A vulnerabilidade externa significa uma baixa capacidade de resistência frente a influência de fatores desestabilizadores externos ou choques externos. Esse fenômeno envolve, portanto, uma significativa fragilização do país frente a fatores desestabilizadores externos. O conceito de vulnerabilidade externa complementa o de (falta de) soberania nacional. Soberania nacional é entendida aqui como a possibilidade de o governo de um determinado país realizar sua própria vontade independentemente da posição e atuação de agentes econômicos e políticos residentes em outros países[1].

Rev. Bras. Polit. Int. 39 (1): 72-88 [1996].
* Presidente do Instituto dos Economistas do Rio de Janeiro, Professor Titular de Economia Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e ex-funcionário das Nações Unidas em Genebra.

O trabalho está dividido em cinco seções. Na primeira seção, após essa introdução, faz-se uma descrição das principais visões acerca da globalização financeira. Na segunda seção analisa-se o fenômeno da globalização financeira, destacando os determinantes, as características e as tendências recentes. A terceira seção trata do endividamento externo dos países em desenvolvimento no passado recente, determinado em grande medida pelo ingresso de investimentos externos de curto prazo. Na quarta seção faz-se um exame da situação específica do Brasil no que diz respeito à globalização financeira (via, principalmente, a captação de recursos externos de curto prazo) e seu impacto sobre a vulnerabilidade externa e a inserção internacional do país. A quinta e última seção apresenta um sumário das principais conclusões do trabalho.

1. Visões acerca da globalização financeira

A globalização financeira tem gerado problemas importantes, inclusive, a perda de poder dos governos. A volatilidade do mercado financeiro internacional tem crescido de tal forma que, atualmente, não se pode desconsiderar o cenário de risco sistêmico não desprezível. A perda de poder dos governos, por seu turno, resulta da menor capacidade de influenciar variáveis macroeconômicas fundamentais, como taxa de juro e taxa de câmbio.

As diferentes interpretações acerca da globalização financeira e seus efeitos podem ser agrupadas em seis visões distintas. Correndo o risco de simplificação exagerada ou de reducionismo, pode-se denominar essas distintas visões da seguinte forma: Liberal, Diplomática, Financeira, Bancária, Keynesiana e Estado Nacional.

Na Visão Liberal a globalização financeira implica enormes benefícios para os países e para o conjunto da economia mundial. Seguindo a concepção liberal tradicional, o mercado é visto como o "alocador ótimo" no sentido de permitir aplicações onde o capital seja o mais produtivo possível. Naturalmente, a crítica primeira que se faz é que o livre funcionamento do mercado global permite ao capital se deslocar para mercados onde ele é mais rentável, mas, não necessariamente, mais produtivo em termos do lado real da economia. Não obstante, os liberais vão além e argumentam que o mercado financeiro internacional crescentemente globalizado também funciona como um "justiceiro ótimo". Isso significa, simplesmente, que governos "bem comportados" são premiados com entrada maciça de capitais, enquanto governos "mal comportados" são punidos com saída extraordinária ou fuga de capitais.

A Visão Diplomática dá ênfase à cooperação internacional e envolve um certo "liberalismo qualificado", visto que percebe o mercado global, principalmente, como um conjunto de oportunidades, ainda que reconheça a existência de ameaças. Essa visão centra esforços no sentido de ampliar a participação de países como o Brasil em foros internacionais que, de uma forma ou de outra, tratam de questões monetárias e financeiras internacionais. Esses foros seriam, por exemplo, BIS (Banco de Compensações Internacionais, Basiléia), G-7, OCDE e ONU. A idéia principal é que a troca de informações, as negociações e, eventualmente, as resoluções em foros internacionais seriam as formas apropriadas de enfrentar os graves problemas causados pela globalização financeira.

A Visão Financeira destaca a idéia de se criar uma *financing facility*, provavelmente administrada pelo FMI. Essa linha de crédito funcionaria como um fundo preventivo para evitar que movimentos abruptos dos fluxos financeiros internacionais levem a graves crises, como ocorreu recentemente com o México. O problema central com essa forma de cooperação internacional é que, no lugar de tratar das raízes do problema de vulnerabilidade financeira externa dos países, ela acaba estimulando um padrão predatório de articulação dos países com o sistema financeiro internacional. É como se passasse a haver um seguro, que estimularia o comportamento mais ousado (ou mais irresponsável), principalmente daqueles governos que nem mesmo temeriam o risco moral (*moral hazard*) de acesso a dinheiro fácil no mercado internacional.

A Visão Bancária enfatiza a questão da supervisão prudencial e a fiscalização por parte das autoridades monetárias nos países. O FMI tem se colocado nessa posição, que destaca a importância da eficiência do aparato regulatório das atividades financeiras em cada país. Implícito nessa visão está o entendimento acerca da dificuldade de uma intervenção coordenada no plano internacional por parte dos bancos centrais, exceto no caso de operações de resgate, que têm alcance limitado. Outrossim, enfatiza-se a necessidade de harmonização de normas operacionais de instituições financeiras nos países via, por exemplo, a universalização das recomendações do BIS.

A Visão Keynesiana destaca a influência determinante das políticas macroeconômicas dos principais países do mundo no sentido de se criar um viés deflacionário ou uma "paranóia antiinflacionária", que acaba inchando o setor financeiro em detrimento do segmento real das economias. Os documentos da UNCTAD refletem esse tipo de visão. A pressão pela desregulamentação financeira, a expansão do mercado de derivativos e a financiarização das empresas (maior relação entre ativos financeiros e ativos produtivos) são fenômenos que resultam de políticas macroeconômicas de controle da demanda agrega-

da e inibidoras do investimento produtivo. As políticas macroeconômicas contracionistas, principalmente as políticas monetárias restritivas, possibilitam rentabilidade sobre aplicações financeiras relativamente mais elevada do que a lucratividade de ativos produtivos. Como resultado, políticas expansionistas nas principais economias do mundo promoveriam a expansão dos investimentos produtivos a escala mundial e desestimulariam a globalização financeira.

Por fim, a Visão do Estado Nacional, ainda que perceba a globalização financeira como um fenômeno que oferece oportunidades, enfatiza o fato de que a globalização também apresenta enormes problemas e pode ter um impacto devastador sobre países periféricos através da maior vulnerabilidade financeira externa desses países. A percepção é de que o mercado global de capitais, longe de ser um "alocador ótimo" ou um "justiceiro ótimo", é, de fato e principalmente, um poderoso mecanismo de vulnerabilidade externa, crise econômica e de enfraquecimento do Estado Nacional. Ademais, tendo em vista a interpenetração dos interesses financeiros internacionais com os objetivos políticos, econômicos e geopolíticos dos países hegemônicos, dificilmente pode-se imaginar que medidas mais efetivas sejam tomadas multilateralmente. Isto é, a cooperação internacional na área monetária-financeira dificilmente contemplaria os interesses de países periféricos. Nesse sentido, restaria o uso de medidas que controlassem efetivamente os fluxos internacionais de capitais a nível de cada país.

2. Globalização financeira: fatos

Neste final de século uma das características mais marcantes do sistema econômico mundial é o fenômeno da *globalização financeira*. A distinção fundamental entre a situação atual e o processo secular de internacionalização do capital reside na simultaneidade de três fenômenos distintos, mas que interagem no sentido da ocorrência de um fenômeno novo – a globalização financeira.

O primeiro fenômeno é a extraordinária expansão dos fluxos financeiros internacionais nas últimas duas décadas. Assim, o volume de transações envolvendo moeda estrangeira tem crescido à taxa média anual (em termos reais) de aproximadamente 30%, enquanto as transações com títulos (bônus e ações) tem crescido cerca de 10% anualmente[2]. Assim, o volume médio diário de transações com moeda estrangeira que era da ordem de US$ 10 bilhões em 1973 aumentou para US$ 60 bilhões em 1983, US$ 900 bilhões em 1992 e chegou a mais de US$ 1,3 trilhões em 1995[3]. A partir de meados dos anos 70 até o final dos anos 80 o incremento do volume de transações cresceu exponencialmente[4]. No início dos anos 90, como resultado da profunda recessão mundial, há uma queda do volume

de transações, que voltam a se expandir, de um modo geral, a partir de 1993, como a recuperação econômica dos EUA[5]. Entretanto, nos anos 90 há duas características importantes do sistema financeiro internacional que merecem destaque, a saber, o aumento extraordinário de captação de recursos externos pelos países em desenvolvimento, e a contínua expansão do chamado mercado de derivativos. Mais adiante esses temas são tratados em detalhes.

O segundo fenômeno refere-se às mudanças na estrutura do mercado financeiro internacional através, principalmente, do acirramento da concorrência. Essa maior disputa por mercados envolve bancos de diferentes origens, assim como instituições financeiras não-bancárias. Pelo lado da oferta de recursos, cabe destacar a entrada de investidores institucionais no período recente, que passam a ter uma estratégia de diversificação de portfólio com maior dispersão geográfica dos seus investimentos em escala mundial. Pelo lado da demanda, há o incremento do número de transações e de empresas tomadoras de recursos (principalmente, dos países em desenvolvimento), que se beneficiam dos novos instrumentos financeiros ou, então, passam a usar os instrumentos antigos inexplorados até então[6].

O terceiro fenômeno consiste na crescente integração entre os sistemas financeiros nacionais dos países desenvolvidos, assim como um número restrito de países em desenvolvimento – os chamados "mercados emergentes". Por trás dessa maior integração está o barateamento dos custos decorrentes dos avanços da telemática. Essa integração significa, por exemplo, que uma maior parcela de títulos de governo são comprados por estrangeiros, ou que os títulos externos respondem por uma maior parcela dos ativos dos fundos de pensão ou, então, que transações financeiras com não-residentes são relativamente cada vez mais importantes[7].

Os principais determinantes da globalização financeira são:

a) avanços da telemática, que reduziram significativamente os custos de operação a nível internacional e permitiram transações em "tempo real" com a transferência imediata de ativos monetários e financeiros entre países;

b) securitização, criação de novos instrumentos financeiros e a proliferação dos derivativos (mercados futuros, *swaps* e opções), como mecanismos de proteção (*hedge*), principalmente, face às oscilações de taxa de câmbio, taxa de juro, e preços de ações[8];

c) desregulamentação dos mercados financeiros domésticos, principalmente, a partir do avanço do projeto neo-liberal a partir de 1979 na

Grã-Bretanha (Thatcher) e de 1980 nos Estados Unidos (Reagan), assim como seu efeito demonstração em escala mundial;

d) liberalização cambial como resultado da redução significativa ou eliminação de controles sobre fluxos financeiros internacionais pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento[9]; e,

e) maior diversificação geográfica à escala mundial na estratégia de operação dos investidores institucionais (fundos de pensão e companhias de seguros) e outros investidores (e.g., bancos, fundos de *hedge*, fundos mútuos, investidores individuais) como resultado, seja da oscilação de preços de ativos monetários e financeiros ou da redução de custo de operar internacionalmente, seja devido à desregulamentação e à liberalização cambial.

Evidência sobre a globalização financeira é apresentada na Tabela 1. Os dados mostram que entre 1987 e 1994 os empréstimos bancários aumentaram de US$ 91,7 bilhões para US$ 202,8 bilhões, a emissão de Euronotas cresceu de US$ 102,2 bilhões para US$ 279,8 bilhões, a emissão de Bônus passou de US$ 180,8 bilhões para US$ 426,9 bilhões, e a colocação de ações (ADR/GDR) cresceu de US$ 20,4 para US$ 58,1 bilhões. O total do financiamento internacional passou de US$ 395,1 bilhões em 1987 para US$ 967,6 bilhões em 1994.

Com relação ao mercado de derivativos, os dados da Tabela 2 mostram a proliferação de operações que praticamente não existiam no início dos anos 80, como é o caso de derivativos com taxas de juro e moeda. Assim, entre 1987 e 1994 o número total de contratos com mercado futuro de taxa de juro aumentou 145,7 milhões para 627,8 milhões, enquanto as opções de taxa de juro cresceram de 29,3 milhões para 114,5 milhões no mesmo período. No mercado de futuro de moedas o número de contratos passou de 21,2 milhões para 69,7 milhões, enquanto no mercado de opções de moeda o aumento foi de 18,3 milhões para 21,3 milhões. Com relação aos índices de ações, o incremento no mercado de futuro foi de 36,1 milhões para 109,0 milhões, enquanto no mercado de opções o aumento foi de 139,1 milhões para 197,9 milhões. Assim, o número total de contratos envolvendo derivativos aumentou de 389,6 milhões em 1987 para 1140,2 milhões em 1994.

Vale mencionar, também, a maior dispersão geográfica das operações com derivativos. Assim, em 1987 os EUA respondiam por 82% do número total de contratos, em 1994 essa participação tinha se reduzido a 45%[10]. Londres, Tóquio e Cingapura, juntamente com Chicago e Nova York, tornaram-se os maiores centros financeiros internacionais para derivativos.

3. Endividamento externo

Nos anos 90 houve um aumento extraordinário da captação de recursos por parte dos países em desenvolvimento. Esse fato é particularmente importante não somente pelo volume e pela natureza dos recursos externos, mas também devido à história recente de endividamento externo, cuja eclosão da crise no início dos anos 80 ainda tem um impacto determinante na evolução econômica de vários países, com destaque para o Brasil.

Dados do FMI mostram que o fluxo líquido de recursos externos para os países em desenvolvimento, cuja média anual no período 1977-82 havia sido de US$ 30,5 bilhões, teve uma queda brutal com a crise do endividamento externo (média anual de US$ 8,8 bilhões em 1983-89), e aumentou para US$ 104,9 bilhões no período 1990-94. De fato, tem havido um crescimento extraordinário dos fluxos de capital para os países em desenvolvimento desde o final dos anos 80. Segundo dados do Banco Mundial, o crescimento médio anual dos fluxos financeiros internacionais para os países em desenvolvimento foi de 21,9% entre 1989 e 1994, visto que o fluxo total aumentou de US$ 84,5 bilhões para US$ 227,4 bilhões em 1994 nesse período (Tabela 3).

Os principais determinantes dessa entrada maciça de recursos externos nos países em desenvolvimento foram:

a) surgimento de oportunidades de investimento para o capital externo como resultado de processos de estabilização macroeconômica, reformas estruturais (inclusive, os processos de privatização), e processos de negociação da dívida externa bem sucedidos;

b) a criação de um clima favorável de investimentos decorrente de mudanças no aparato regulatório no sentido da desregulamentação e de maior liberalização cambial;

c) excesso de liquidez internacional no período 1990-93 como decorrência do ciclo recessivo na economia mundial e da queda da taxa de juro internacional;

d) mudanças no aparato regulatório dos países desenvolvidos no sentido da liberalização de transações financeiras internacionais; e,

e) mudanças nas estratégias de investidores institucionais, assim como de investidores individuais (inclusive, via reversão da "fuga de capitais" dos anos 80).

Na realidade, a importância relativa desses fatores varia de país para país. Não obstante, correndo-se o risco da simplificação exagerada, pode-se argumentar que a influência de fatores locacionais específicos de natureza positiva, que criaram oportunidades de investimento para o capital internacional, parece ter sido mais evidente no caso dos países do Sudeste da Ásia. No caso da América Latina, a percepção manifestada por analistas críticos da natureza equivocada da inserção internacional e das reformas dos principais países do continente – percepção essa confirmada, em certa medida, após a crise do México em dezembro de 1994 – era que a entrada extraordinária de recursos respondia, principalmente, a uma conjuntura internacional muito particular (excesso de liquidez e taxa de juro baixa). Isto é, o argumento é que a extraordinária captação de recursos externos era muito menos uma "questão de mérito" dos países da América Latina, do que o resultado de uma conjuntura internacional caracterizada, principalmente, por excesso de liquidez. Para ilustrar, na manifestação insuspeita e recente do *The Economist*, "embora as reformas econômicas genuínas dos últimos anos tenham mudado muito, a América Latina continua altamente frágil e vulnerável a choques."

O fato mais evidente que fortalece esse argumento é que países como o Brasil, que durante o período 1990-93 estiveram mergulhados em profunda crise econômica, política e social, foram capazes de captar um volume extraordinário de recursos externos, principalmente, como resultado do enorme diferencial de taxa de juro interna e externa e da rentabilidade do mercado de capitais domésticos.

Não resta dúvida, entretanto, que as mudanças que ocorreram no sistema financeiro internacional, tanto no aparato regulatório como nas estratégias dos investidores, foram fundamentais como determinantes da captação de recursos externos por parte de países da América Latina. Nesse sentido, cabe destacar que o deslocamento de uma fração mínima de recursos de investidores internacionais tem um enorme impacto sobre mercados emergentes. Vale mencionar que os ativos dos investidores institucionais dos países desenvolvidos superam os US$ 13 trilhões. Por outro lado, estima-se que a fuga de capital por latino-americanos durante os anos 80 representou recursos entre US$ 150 bilhões e US$ 300 bilhões, de forma que parte, talvez expressiva, dos recursos captados pela América Latina seja de residentes.

Independentemente dos determinantes do aumento extraordinário do fluxo de recursos externos para os países em desenvolvimento, houve também uma mudança na composição desses fluxos. Os empréstimos bancários continuaram praticamente constantes e como uma fonte muito pouco importante de

financiamento para os países em desenvolvimento. Aqui, cabe ressaltar que durante os anos 90 os *spreads* bancários para empréstimos para os países em desenvolvimento aumentaram continuamente. Outrossim, os prazos médios dos empréstimos foram reduzidos de 9,5 anos em 1990 para 6,8 anos em 1994. Os fluxos de empréstimos oficiais estabilizaram-se em torno de US$ 55 bilhões durante os anos 90. Vale mencionar, entretanto, a mudança importante na distribuição geográfica desses recursos nos últimos anos. Assim, os países da Europa Central e Oriental têm obtido maiores recursos oficiais na forma de doações, empréstimos concessionais e não-concessionais. Por outro lado, os fluxos de recursos oficiais para os países da América Latina têm diminuído nos últimos anos.

O fato de maior destaque é, sem dúvida alguma, a expansão da captação de recursos externos de financiamento via aumento da emissão de bônus e colocação de outros títulos no mercado internacional, assim como investimento externo direto, e, principalmente, investimento de portfólio (ações, debêntures e outros ativos financeiros). A evidência indica que a recuperação da economia mundial em 1994 foi determinante, visto que houve uma redução da emissão de bônus por parte dos países em desenvolvimento, principalmente da América Latina.

Com relação à colocação de outros títulos no mercado internacional, os dados mostram que se, por um lado, os países em desenvolvimento continuaram aumentando essas emissões, por outro, esse fenômeno é específico aos países da Ásia, visto que houve uma queda na emissão por parte da América Latina em 1994. A crise do México em dezembro de 1994 complicou ainda mais as relações entre a América Latina e o sistema financeiro internacional.

O aumento da captação de recursos junto ao sistema financeiro internacional tem como resultado imediato o aumento do endividamento externo dos países em desenvolvimento. Os dados da Tabela 4 mostram que o estoque da dívida externa dos países em desenvolvimento chegou a US$ 1945 bilhões em 1994, tendo aumentado a uma taxa média anual de 5,1% no período 1987-94. Esses dados também revelam que a parcela do endividamento de curto prazo cresceu de 14,5% em 1987 para 18,8% em 1994. Na realidade, esse aumento do passivo externo de curto prazo é um dos mais críticos elementos da inserção financeira internacional dos países em desenvolvimento – gerando uma vulnerabilidade externa –, que, sem dúvida alguma, terá uma importância crescente como determinante da situação do Brasil no futuro.

4. Brasil: capitais especulativos e vulnerabilidade externa

A captação total de recursos externos pela economia brasileira aumentou de US$ 5,4 bilhões em 1990 para US$ 53,9 bilhões em 1995 (Tabela 5), isto é, decuplicou em cinco anos! Essa extraordinária captação de recursos externos é explicada, em grande medida, pela colocação de títulos no exterior (com destaque para Bonus e Notes) e, principalmente, pelo investimento externo indireto ou de portfólio. Assim, enquanto em 1990 Bonus, Notes e investimento de portfólio representavam ingressos de aproximadamente US$ 200 milhões, em 1995 o ingresso total através desses mecanismos de captação foi superior a US$ 32 bilhões.

Os Bonus, Notes têm um horizonte de médio prazo visto que o vencimento desses títulos tem oscilado entre quatro e seis anos. Os investimentos de portfólio envolvem, contudo, recursos de curto prazo. Na realidade, no contexto econômico, político e social muito desfavorável dos últimos anos no Brasil, é de se esperar que esses recursos de curto prazo tenham um componente altamente especulativo. Nesses capitais especulativos de curto prazo, na forma de investimento externo de portfólio, é "onde mora o perigo"!

O extraordinário aumento da importância relativa do capital especulativo para a economia brasileira pode ser ilustrado com os dados da Tabela 6. Aqui, constata-se que a relação ingresso de capital especulativo/PIB aumentou de 0,04 em 1990 para 4,52 em 1995, isto é, foi multiplicada por 100 em cinco anos. Na medida em que a taxa de investimento da economia brasileira manteve-se estagnada, a captação de capital especulativo, que representou 0,25% do investimento bruto em 1990, passou a representar 30,85% desse investimento em 1995.

Esse enorme aumento da importância relativa do ingresso de capital especulativo também se verificou no que diz respeito à importação, tanto de bens e serviços, como de bens de capital. E mais, nos últimos três anos tem-se observado que a captação líquida de capital especulativo tem sido responsável por uma parcela significativa do aumento de reservas internacionais do país. De fato, em 1993 essa captação líquida de capital especulativo correspondeu a praticamente 100% da variação de reservas, em 1994 representou quase metade, e em 1995 – graças à crise do México – cerca de um terço da expansão de reservas pode ser explicado pelo aumento líquido de capital especulativo (Tabela 6).

Esse aumento extraordinário da importância relativa do capital externo especulativo na economia brasileira vem se refletir, de fato, num aumento da vulnerabilidade externa do país na área financeira. A evidência é conclusiva a esse respeito. Por exemplo, a relação entre o retorno e o ingresso do capital especulativo

tem se ampliado ao longo dos anos, já tendo atingido cerca de 80% em 1995. Por outro lado, a razão entre o capital externo especulativo e o capital externo produtivo de longo prazo (investimento externo direto) tem aumentado enormemente. O capital especulativo que em 1990 representou um quarto do investimento externo total (direto + indireto), em 1995 respondeu por um nono desse investimento[11].

5. Conclusões

O cenário mais provável para o sistema financeiro internacional envolve uma enorme volatilidade de variáveis macroeconômicas (taxas de câmbio e de juro), instabilidade dos fluxos financeiros internacionais, mudanças abruptas nos mecanismos de financiamento externo, risco não desprezível de nova crise de endividamento e crescente vulnerabilidade externa dos países. É nesse contexto cada vez mais incerto e arriscado que países como o Brasil devem definir suas estratégias de inserção internacional.

A vulnerabilidade externa é um elemento histórico-estrutural da economia brasileira, que se agravou desde meados dos anos 70, e tornou-se o fator determinante da trajetória de crise, inclusive, da desestabilização macroeconômica. As mudanças recentes de maior abertura têm agravado ainda mais a vulnerabilidade externa do país. De fato, nos últimos anos houve uma liberalização *à outrance*, atingindo tanto as relações comerciais e financeiras, como também o investimento externo direto (empresas transnacionais) e a propriedade industrial (patentes).

O argumento central é que o Brasil precisa abandonar a atual trajetória de inserção internacional passiva, particularmente no que se refere à globalização financeira, a favor de uma *inserção soberana*. Essa última envolve a execução de uma política externa independente e abrangente, assim como uma estratégia que reflita a convergência dos interesses nacionais (da maioria dos diversos segmentos sociais que compõem a Nação). A inserção soberana não implica necessariamente uma mudança (para mais ou para menos) do "grau de abertura" da economia brasileira em aspectos específicos, nos planos produtivo-real, financeiro-monetário, tecnológico e comercial. A inserção soberana envolve a redução da vulnerabilidade externa e a transformação qualitativa das relações internacionais do país. Nesse sentido, o projeto nacional deve refletir as aspirações e os interesses da maioria da população, subordinar os interesses privados aos interesses públicos e superpor os interesses nacionais aos interesses internacionais.

No que se refere à globalização financeira e na Visão do Estado Nacional – que configura as conclusões gerais desse trabalho –, a alternativa consiste em

executar políticas nacionais, inclusive, controles sobre o movimento internacional de capitais, tanto fluxos de entrada como de saída, e a reversão do processo recente de liberalização cambial. A preocupação central é que a redução da vulnerabilidade externa na esfera financeira torne-se um objetivo central da estratégia de inserção internacional do Brasil, que passaria a ter uma política mais ativa com relação à globalização financeira e, não simplesmente, um comportamento passivo e reativo.

TABELA 1

Mercado financeiro internacional: fontes de financiamento (US$ bilhões)

Fonte	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Empréstimos bancários	91.7	125.5	121.1	124.5	116.0	117.9	136.7	202.8
Euronotas	102.2	93.2	81.6	73.2	87.9	134.6	160.2	279.8
Emissão de Bônus	180.8	227.1	255.7	229.9	308.7	333.7	481.0	426.9
Emissão de Ações	20.4	9.1	14.0	14.2	23.8	25.3	36.6	58.1
Total	395.1	454.9	472.4	441.8	536.4	611.5	814.5	967.6

Fonte: IMF, International Capital Markets. Developments, Prospects, and Policy Issues, International Monetary Fund, Washington DC, August 1995, Apêndice, Tabela 1, p. 189.

TABELA 2

Mercado internacional de derivativos (em milhões de contratos)

Derivativo/Ano	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Taxa de juro: futuro	145.7	156.3	201.1	219.1	230.9	330.1	427.1	627.8
Opções	29.3	30.5	39.5	52.0	50.8	64.8	82.9	114.5
Moeda: futuro	21.2	22.5	28.2	29.7	30.0	31.3	39.0	69.7
Opções	18.3	18.2	20.7	18.9	22.9	23.4	23.8	21.3
Índice de ações: futuro	36.1	29.6	30.1	39.4	54.6	52.0	71.2	109.0
Opções	139.1	79.1	101.7	119.1	121.4	133.9	144.1	197.9
Total	389.6	336.2	421.2	478.3	510.5	635.6	788.0	1140.2

Fonte: IMF, International Capital Markets. Developments, Prospects, and Policy Issues, International Monetary Fund, Washington DC, August 1995, Tabela II.2, p. 137.

TABELA 3

Fluxos de capital para os países em desenvolvimento (fluxo líquido em US$ bilhões)

Fluxo \ Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Financiamento oficial	42.6	57.9	61.9	50.3	53.9	54.5
Doações	19.2	28.7	32.6	29.9	30.1	30.5
Empréstimos	23.4	29.2	29.2	20.4	23.8	24.0
Fluxos privados	41.9	45.5	62.9	102.7	159.2	172.9
Bancos comerciais	0.8	0.1	3.9	12.8	-2.2	..
Bônus	5.3	3.4	12.5	12.9	42.1	..
Fornecedores	1.1	7.3	-2.2	0.0	2.0	..
Outros	5.5	4.2	4.3	15.7	3.8	..
Inv. externo direto	25.7	26.7	36.8	47.1	66.6	77.9
Inv. de portfólio	3.5	3.8	7.6	14.2	46.9	39.5
Total	84.5	103.4	124.7	153.0	213.2	227.4

Fonte: World Bank, World Debt Tables, 1994-95, Washington DC, The World Bank, 1995, Volume 1, Tabela 1.1, p. 7.

TABELA 4

Endividamento externo dos países em desenvolvimento (estoque no final do ano em US$ bilhões)

Categoria \ Ano	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Longo prazo	1128	1127	1151	1226	1286	1328	1424	1538
Oficial	497	519	551	614	663	680	729	780
Privado	631	608	600	612	623	648	695	758
Curto prazo	198	213	244	278	303	329	349	366
FMI	43	35	32	35	38	38	39	41
Total	1369	1375	1427	1539	1627	1696	1812	1945

Fonte: World Bank, World Debt Tables, 1994-95, Washington DC, The World Bank, 1995, Volume 1, Tabela 2.1, p. 25.

TABELA 5

Captação de recursos externos (ingresso, em US$ milhões)

Discriminação	1990	1991	1992	1993	1994	1995
TOTAL	5367	11627	17791	32667	43073	53885
Investimentos	688	1455	5188	15928	27214	28010
Portfólio	171	760	3864	14971	21600	22559
Direto	517	695	1324	877	2241	3285
Fundos renda fixa	-	-	-	80	1434	211
Fundos privatização	-	-	-	-	1939	1955
Empréstimos em Moeda	1045	4408	7979	11031	8756	15883
Com. Firce nº 10	405	470	922	769	1053	2170
Res. nº 63	-	6	856	597	201	817
Res. nº 2148	-	-	-	-	-	1067
Commercial Papers	586	1783	1190	338	182	381
Bonus e Notes	*54*	*1507*	*4833*	*7598*	*5961*	*9650*
Export Securities	-	278	30	675	261	494
Renovações	-	364	148	1054	1098	1304
Financiamentos	2882	4160	2332	3282	4353	4576
Registrados	813	858	447	449	630	1074
Autorizados	2069	3302	1885	2833	3723	3502
Leasing e Aluguel	752	1519	1173	1005	842	1143
Pagam. Antec. Export.	-	85	1119	1421	1908	4273

Fonte: Banco Central do Brasil.

TABELA 6

Investimento de portfólio e a economia brasileira, 1990-1995
(valores em US$ bilhões, exceto IEP com valores em US$ milhões)

Agregado / Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995
A. Inv. portfólio (IEP), ingresso	171	760	3864	14971	21600	22559
B. Inv. de portfólio, líquido	104	560	1704	6591	5079	4753
C. PIB	437.1	438.4	434.9	453.2	479.5	498.6
D. Investimento bruto (FBKF)	67.8	64.1	59.2	63.6	71.9	72.6
E. Importação BSNF	23.8	23.4	22.6	29.0	40.8	60.0
F. Importação máq. e equip.(BK)	5.9	6.0	6.2	8.6	12.6	19.0
G. Reservas internacionais	8.8	8.6	19.0	25.9	36.5	50.0
H. Variação de reservas	1.5	-0.2	10.5	6.9	10.6	13.5
Coeficientes						
I. IEP ingresso/PIB (A/C) (%)	0.04	0.17	0.89	3.30	4.50	4.52
J. IEP ingr./FBKF (A/D) (%)	0.25	1.19	6.53	23.54	30.04	31.07
K. IEP ingr./Imp.BSNF (A/E) (%)	0.72	3.25	17.10	51.62	52.94	37.60
L. IEP ingr./Imp.BK (A/F)(%)	2.88	12.76	62.25	174.61	171.84	118.73
M. IEP líq./Var.reservas(B/H) (%)	7.01	-181.40	16.30	95.93	47.95	35.21

Fonte: Cálculos do autor com base em dados publicados pelo Banco Central do Brasil.

Notas: PIB, FBKF, IMP.BSNF e IMP.BK estão expressos em valores constantes de 1990. IEP e reservas internacionais estão expressos em valores correntes. Corrigir o PIB ou as outras variáveis criaria distorções que, de qualquer forma, não alterariam as tendências relevantes.

Junho de 1996

Notas

1 Esta definição de soberania nacional tem como base o conceito clássico de poder de Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*. Nova York: The Free Press, 1964, p. 152.

2 *The Economist*, "A Survey of the World Economy", October 7th 1995, p. 4.

3 *Ibid*, p. 10. Vale destacar que o total de reservas internacionais dos países desenvolvidos era de aproximadamente US$ 640 bilhões no final de 1995.

4 O financiamento médio anual aumenta de US$ 101 bilhões na segunda metade dos anos 70 para US$ 342 bilhões na segunda metade dos anos 80. Ver, Philip Turner, *Capital Flows in the 1980s: A Survey of Major Trends*. Basiléia: Bank for International Settlements, 1991, Tabela 9, p. 35.

5 UNCTAD, *Trade and Development Report, 1995*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 1995, Tabela 5, p. 22.

6 Por exemplo, o ADR (*American depositary receipts*) é um instrumento financeiro que já existia há várias décadas. Com lastro em ações de empresas brasileiras, um banco norte-americano emite o ADR que passa a ser negociado nas bolsas dos EUA. Há também os IDR (*international depositary receipts*) ou GDR (*global depositary receipts*) que são títulos lastreados em ações que podem ser negociados em bolsas no exterior.

7 Ver dados recentes em *The Economist*, "A Survey of the World Economy", *op. cit.*, p. 9.

8 A novidade dos anos 80 prende-se aos derivativos associados a taxa de juro, moeda e índices de ações, visto que derivativos com *commodities* é algo já bastante antigo.

9 Esse fenômeno explica-se pelo avanço do chamado projeto liberal a partir de 1979 na Grã-Bretanha (Thatcher) em 1980 nos Estados Unidos (Reagan) e seu efeito demonstração em escala mundial. Por outro lado, o próprio movimento internacional de capitais acabou forçando uma maior liberalização cambial a nível mundial, visto que o capital procura os mercados onde menores são as restrições e controles. Isto é, a dinâmica da concorrência pelo capital internacional levou a um processo generalizado de desregulamentação e de liberalização.

10 IMF, *International Capital Markets. Developments, Prospects, and Policy Issues*. Washington, DC: International Monetary Fund, August 1995, Tabela II. 2, p. 137.

11 Ver dados em *Boletim do Banco Central do Brasil*, diversos números.

Resumo

O artigo trata da crescente instabilidade e volatilidade dos fluxos de capitaisno quadro da globalização do sistema monetário e financeiro internacional e de como o Brasil se insere nesse processo. Depois de uma descrição das diferentes visões acerca da globalização financeira (liberal, diplomática, financeira, bancária, keynesiana e Estado-nacional) e de suas tendências recentes, o trabalho aborda o problema do endividamento externo dos países em desenvolvimento no período recente, determinado em grande medida pelo ingresso de investimentos externos de curto prazo. O exame da situação específica do Brasil constata sua vulnerabilidade externa, que significa uma baixa capacidade de resistência frente à influência de fatores desestabilizadores externos e da qual resulta uma diminuição da soberania nacional, isto é, a baixa capacidade do governo de realizar sua própria vontade, independentemente da posição e atuação de agentes econômicos e políticos residentes em outros países.

Abstract

The article deals with the growing instability and volatility of capital flows in the context of the world financial globalisation, and its impact on Brazil. After a brief description of the different views about financial globalisation (liberal, diplomatic, financial, banking, keynesian and Nation-state) and its recent trends, the paper focuses the external indebteness of developing countries, which is mainly determined by short-term capital inflows. A specific examination of the brazilian situation confirms its external vulnerability, which means a reduced capacity to respond to adverse and destabilizing external factors, and a lowering of its national sovereignty, that is, the feeble capacity of the government in assessing its own will against the position and action of economic agents.

Palavras-chave: Economia: globalização financeira. Países em desenvolvimento: dívida externa. Brasil: vulnerabilidade financeira, perda de soberania.

Key-words: Economy: financial globalization. Developing countries: external debt. Brazil: financial vulnerability, sovereignty loss.

Conjecturas sobre Grande Estratégia e os Países do Cone Sul

THOMAZ GUEDES DA COSTA*

Introdução

Um dos grandes desafios analíticos para entender a formulação estratégica de um país é como estabelecer uma leitura válida sobre a maneira como este projeta seus interesses vitais em cenários futuros e escolhe suas estratégias preferenciais para assegurar proteção de seus objetivos nacionais de segurança. Esta leitura torna-se necessária para iluminar a conduta dos diplomatas e militares, agentes oficiais do Estado. Ademais, ela deve se manifestar na agenda política da sociedade, onde todos os que tenham interesse nas relações possam sinalizar suas percepções e vontades aos governantes. Circunstancialmente, essa análise toma vulto com o fim da Guerra Fria; tem-se a idéia da existência de uma percepção ampla, mesmo que ingênua, da ocorrência do fenômeno da globalização econômica associada com os experimentos diversos na coordenação de políticas entre atores. Assim, nesta nova interdependência, conjecturar sobre os comportamentos de parceiros e identificar os seus anseios e incertezas quanto ao progresso, bem-estar e segurança passa a ser um exercício necessário e rotineiro, se bem que intelectualmente perigoso, nestes tempos de rápidas mudanças, tanto ambientais como nas preferências políticas de cada um dos envolvidos. Para o Brasil, que tem marcadamente neste quadro histórico uma aposta firme na integração regional na frente platina, compreender a grande estratégia de seus vizinhos é um exercício forçoso pelo valor do compromisso político feito pelo Estado e pela Sociedade na integração, pausada porém envolvente e comprometedora. Visando contribuir para a compreensão e o debate sobre as relações regionais do Brasil, este artigo expõe, de forma resumida, um conjunto de conjecturas sobre a configuração das grandes estratégias da Argentina, do Chile,

Rev. Bras. Polít. Int. 39 (1): 89-109 [1996].

* Professor da Universidade de Brasília. Pesquisador da Secretaria de Assuntos Estratégicos. O autor agradece as contribuições de Cátia Câmara Gieler.

do Paraguai e do Uruguai. Neste trabalho, entende-se grande estratégia como uma teoria de comportamento do Estado, uma relação entre meios e fins de natureza político-militar, sobre a qual se possa prover da melhor forma concebida por governantes para segurança do mesmo no meio internacional.[1] Como toda teoria, sua validade ou absurdo de aplicação e demonstração depende do que o crítico carrega nas suas mangas para substituí-la, conforme apontou Karl Popper. Assim, o julgamento das considerações que seguem devem respeitar algumas limitações analíticas.

Algumas limitações analíticas

Para muitos, este tema estaria na contramão da história já que as questões de defesa nacional e de segurança internacional, particularmente no âmbito regional do Mercosul, submergem-se sob as novas percepções, os discursos e os variados elos de cooperação econômica, tecnológica e social em formação. Talvez fosse mais cômodo, prudente e, diriam alguns, politicamente correto, elaborar considerações sobre o tema da grande estratégia, principalmente nos seus aspectos militares, apenas no pensamento. Mas a natureza do pensamento estratégico exige mais. Por um lado, a boa norma do exercício acadêmico recomenda o juízo de se elaborar análises sobre o comportamento das nações a partir de uma perspectiva histórica, alimentada por uma pluralidade de teorias e pela verificação empírica de fatos. Mas, por outro, o desenvolvimento e a aplicação de uma estratégia, fora da perspectiva histórica de um intérprete, obscurece a observação por um terceiro. Na interatividade do momento, o próprio sujeito reage com incertezas sobre seus valores, o meio ambiente, o futuro e sobre o comportamento dos outros interlocutores. Talvez, mais ousado ainda, é atribuir intenção ou afirmar sobre um plano na estratégia em nível da política internacional. Mas, o vício profissional e a importância do assunto estimulam uma certa audácia em conjecturar sobre os futuros que se projetam.

Como aponta Robert Jervis, o julgamento impreciso sobre o comportamento estratégico de um ator surge da observação de capacidades e de intenções, mas é essencial e permanente na construção de políticas. Da mesma maneira que o analista (ou o governante) carrega consigo vieses para julgar comportamentos, oriundos de predisposições afetivas e ideológicas, a identificação do real resulta também de um processamento cognitivo precário de informações imperfeitas e *limitado pela representatividade e disponibilidade de conhecimentos sobre o* objeto.[2] Seja no reconhecimento das predisposições afetivas, na insegurança cognitiva, ou seja ainda pela própria implicação política da revelação da conjectura,

este tipo de análise sofre suas reservas. Porém, o trabalho não perde sua validade especulativa e construtiva. Como aponta o próprio Jervis, os governantes vão construir suas políticas, a partir de um exercício similar. Por exemplo, quando o ator defronta o desafio de dissuadir num caso de conflito, "a dificuldade em determinar as intenções do outro lado são menores do que a necessidade de desenvolver políticas que possam tanto dissuadir como assegurar, que possam comunicar que um Estado pode resistir aos desafios aos seus interesses vitais, mas não tem o desejo de desafiar os interesses vitais do outro".[3]

No momento internacional vivido pelo País, no pós-Guerra Fria, entender as opções estratégicas de seus parceiros que objetivam prover a própria segurança é parte integral da procura de estabelecer uma atitude racional e unitária no Brasil para contribuir na construção de uma nova comunidade regional que, em última instância, garanta os interesses daqueles cidadãos sobre sua própria unidade política. Para alguns, este tema tem pouca saliência devido à luminosidade das promessas imediatas dos ganhos econômicos. Mas como a história recente da integração européia, da fragmentação da União Soviética, da compartimentação no Sudoeste da Ásia, as considerações econômicas e de segurança se fazem presentes simultaneamente, se bem que em ritmos diferentes, na idéia de existência ou não de comunidade.

Outras limitações metodológicas restringem o escopo de conclusões. Esta análise tomou a liberdade de tratar o enquadramento conceitual "Cone Sul", como um cenário estratégico, com alguma liberdade geográfica tendo em vista que tanto a Argentina como o Chile passaram a desdobrar operações em escala mundial, atendendo novas diretrizes de suas respectivas grandes estratégias nacionais, transcendendo interações para fora dos limites geográficos regionais.[4] Esta liberdade não contradiz o quadro estratégico dominante do Brasil, pois o País, em seu perímetro, reconhece a frente platina como uma figura adjacente das frentes amazônica e atlântica. Assim, tanto para a Argentina quanto para o Chile, as perspectivas estratégicas nas frentes oceânicas quebram a exclusividade de um paradigma geográfico continental. Além disso, a metodologia desta análise busca associar uma abordagem indutiva, na busca de saliências e da representatividade de evidências, com outra dedutiva, especialmente ao se elaborar conjecturas sobre os comportamentos e as posições de países no futuro incerto. Muitas constatações empíricas são reconhecidamente limitadas e as apresentações semânticas ambíguas, como retratada nas manifestações. Finalmente, o nível da análise aqui limita-se a apontar a composição da grande estratégia nacional dos países, que apontam destino para o preparo e emprego de meios, inclusive militares, para garantir um estado de segurança nos países aqui focalizados.

Argentina

Ao chegar ao final dos anos oitenta, o processo político argentino havia entrado em crise - havia uma urgência e clamores por mudanças relativas a valores e a processos políticos na condução governamental, da produção e do bem-estar social. Os argentinos traziam consigo os traumas da violência política civil que rasgou o país na chamada Guerra Suja, entre 1978 e 1982, de um sentimento de vergonha pela derrota na Guerra das Malvinas, em 1982, e do desespero pela falência econômica do país vivido até a posse de Carlos Menem em 1989/90.

Com o fim da Guerra Fria e os ventos do neoliberalismo, Menem foi capaz de sintetizar a ânsia portenha pela democracia, modernidade e progresso através de uma proposta de "levar" a argentina para participar do mundo dos países industrializados e desenvolvidos, buscando melhorar os padrões de vida e a auto-estima nacionais. Esta inserção visava não apenas compor um novo padrão de comportamento nacional, com as transformações dos regimes políticos e econômicos internos, mas sinalizar para os países do mundo desenvolvido que Buenos Aires poderia se comportar como eles, participando como um parceiro júnior, de início, na construção da nova ordem interdependente do pós-Guerra Fria, e um membro pleno, mais tarde, na política internacional globalizada.

Estas duas pinças, a do esforço da mudança interna e a da aceitação a um padrão de comportamento internacional de "primeiro mundo", sustentariam a formação de uma imagem de confiabilidade a ser transmitida pela Argentina aos seus parceiros externos. Com esta imagem, a Argentina poderia novamente atrair investimentos para o país, reestruturar sua dívida externa e assegurar a participação de capitais estrangeiros na privatização e na abertura econômica do país. Dispondo de uma força majoritária no Congresso Nacional, de um discurso suficientemente sensibilizante e mobilizador para angariar apoio popular, e do comando de decisões multifuncionais necessários ao Executivo para dar uma guinada na direção do país e contornar óbices e antagonismos internos, Menem transformaria o regime econômico, o quadro de expectativas populares e a distribuição de poder interno na Argentina. Estas mudanças associadas com a escolha de um alinhamento com as potências ocidentais, marcadamente com os EUA, sustentariam uma perspectiva de projeção regional e global da República Argentina como um ator ressuscitado de suas tragédias.

Os próprios analistas argentinos observam que a estratégia argentina no sistema mundial demonstra a possibilidade de acatar uma genuína inserção competitiva e de busca de parcerias integradoras tanto com os principais países desenvolvidos como com seus vizinhos regionais.[5] A partir dessa inserção,

Buenos Aires almeja facilidades externas para o seu desenvolvimento econômico e um maior reconhecimento da legitimidade de suas reivindicações na resolução definitiva de pendências históricas em suas fronteiras e de participação nos debates sobre questões da política internacional nos centros de poder. Essa estratégia tem revelado uma coerência entre o discurso e as ações. As teses do discurso de Menem são diretamente associadas com reformas radicais, uma significativa pressão na Nação e nos indivíduos para que se tornem mais competitivos e dependam menos da assistência do Estado e com medidas de um plano nacional que busca produzir uma robustez política para proporcionar operações alternativas no futuro em cenários internacionais distintos.

A estratégia argentina, do ponto de vista de um consenso interno, não se apresenta como monolítica. Apesar de ter um discurso de ser "cidadano-cêntrica" — os esforços corretivos visam a melhoria da qualidade de vida num regime democrático — os questionamentos sobre o afastamento do Estado como planejador, gestor e garante do bem-estar do cidadão são muitos. Entretanto, a síntese de Menem resulta em amplo suporte nacional até agora, especialmente se considerado a ausência de uma opção de projeto nacional divergente, que fosse sustentada pela ideologia de valorização do Estado como planejador e gestor, de concepção autárquica do desenvolvimento, de protecionismo na economia e de preferências pelo enfrentamento nas divergências da política internacional. A rejeição a projetos estatizantes é causada pelas profundas seqüelas sociais e pelas políticas públicas vividas nos tempos da Guerra Suja, da Guerra das Malvinas e do descontrole econômico. Já que a idéia do intervencionismo estatal é facilmente associada com estes traumas históricos, as forças contrárias à visão de Menem tornam-se incapazes de articular a oposição em termos da formulação da grande estratégia alternativa e de governo. Se o dissenso oferece propostas meramente variantes, Menem tem a iniciativa de contra-atacar com ajustes neutralizadores. Nos anos noventa, Buenos Aires promove a liberalização abrangente, rápida e unilateral da economia, a participação ativa nos esforços multilaterais de ordenamento da economia mundial e a construção do MERCOSUL. Simultaneamente, busca outras oportunidades de integração regional no Hemisfério Ocidental, articulando a operação tentativa que levaria a Argentina para o âmbito do NAFTA ou a ser um dos líderes na formação da Área de Livre Comércio Americana, projeto almejado para 2005.[6]

A preferência de associar a abertura "neoliberal" econômica com a adesão plena aos regimes de controle de tecnologias de "uso duplo" e de não-proliferação de armas de destruição de massa, participação ativa nos mecanismos multilaterais para construção da paz internacional e com as atitudes negociadoras nas suas disputas com o Chile e com a Grã-Bretanha sustenta o esforço argentino

de construir a imagem de um país confiável e ativo na reconstrução do regime de segurança hemisférica e de um sub-regional. Por sinal, Buenos Aires tem sido o mais ativo ator em propor a configuração de um sistema de segurança sub-regional, considerando que o tem como interdependente na relação entre os avanços de integração do segmento econômico no Mercosul e os de criação de um novo regime de segurança regional. É inegável que há um consciência entre os formuladores de política na Argentina do risco de evitar uma subordinação estrategicamente improdutiva ao exterior. E com isto, Buenos Aires já atinge respostas satisfatórios com suas operações.[7] Na visão de segmentos governamentais norte-americanos, a "Argentina passou o teste da participação, e uma relação, *sem precedente na região, está se desenvolvendo a qual envolve consultas* regulares sobre questões estratégicas com altos funcionários do Departamento de Estado e encontros de alto nível do grupo de trabalho bilateral sobre defesa, e aumenta a visibilidade de Buenos Aires no pensamento de Washington."[8]

Outra conjectura pode apontar, a partir da visão de mundo expressada por Buenos Aires, alguns cenários visualizados onde suas preferências estratégicas, primariamente adotadas para o cenário global integrador, seriam também robustas para o caso de, numa reversão, ocorrer a prevalência das forças de fragmentação na política internacional. Nessa construção, a dominação das forças de fragmentação produziriam relações internacionais neomercantilistas, com fortes tons protecionistas, de exercício hegemônico e de enfrentamentos diversos nas disputas. A estratégia atual argentina, por esforçar-se em promover a competitividade e a associação política com as potências do "primeiro mundo", sugere um certo seguro competitivo para futuros adversos, se desenvolvida e continuada com sucesso. No caso da segurança internacional, por ser uma estratégia que aspira ligações muito próximas com as potências industriais do Primeiro Mundo, especialmente com os EUA, qualquer desafio à segurança internacional da Argentina, ou de um desequilíbrio de poder regional, poderia ser respondido por um esforço de Buenos Aires em cooptar, então, o apoio estratégico extra-regional de potências aliadas. Por exemplo, caso o comércio internacional dê uma guinada para o protecionismo, a Argentina pode oferecer sua participação na forma das normas de integração aberta com o NAFTA ou outro bloco qualquer. Se o desenvolvimento de uma capacidade operacional do Brasil ou do Chile de *mísseis de teatros ou de submarinos a propulsão nuclear ameaçar o balanço* estratégico regional, na percepção argentina, Buenos Aires então suscitaria o apoio material (e o suporte político) dos Estados Unidos e de outros parceiros para restabelecer um "percebido" equilíbrio regional.

A efetividade da atual estratégia revela-se também nos ganhos marginais argentinos recentes na disputa pelas Ilhas Malvinas. Há a imagem, a partir de

afirmações britânicas, que a disputa da soberania das Ilhas é uma questão encerrada, com a Union Jack tremulando em Port Stanley. Entretanto, a existência de processo negociador mantido sobre "regras de engajamento militar local" entre as partes e do acordo para compartilhar *royalties* na exploração de petróleo na região das Malvinas recebe outra interpretação na Casa Rosada. Há em curso elementos de uma estratégia de cooptação, com Buenos Aires abrindo movimentos para consubstanciar a soberania sobre os arquipélagos por meio de uma concessão geral por parte dos britânicos. Estes acordos de exploração de recursos naturais de forma compartilhada são um passo no longo caminho para a conquista da soberania, na perspectiva argentina pois esta considera que o reconhecimento britânico nos acordos significaria que acatação de que "há uma disputa pela soberania".[9] Ambos os países, conquanto não desejem fazer concessões sobre as reivindicações de soberania, estão convencidos de que não podem inviabilizar as pesquisas sobre o petróleo com o conflito, as quais requerem investimentos vultosos e serão fundamentais para avaliar com precisão a riqueza da região em disputa.[10] No mínimo, tal desdobramento é um exemplo significativo da natureza complexa da política internacional na atualidade, onde a cooperação encontra espaço no conflito. Em seu paradoxo, o mundo altamente competitivo que vivemos é altamente cooperativo! Entretanto, as marchas e contramarchas do processo de cooptação para uma mudança de posição britânica em relação à soberania das ilhas, na visão estratégica argentina poderá, sofrer reveses quando Londres sinalizar vontade de manter o *status quo* por injunções de conjunturas de política interna inglesa ou de eventos nos mares do Atlântico Sul. Nesse momentos, o temperamento argentino pode se exaltar com demandas desafiantes.[11]

Na frente antártica, a derivada da estratégia argentina, ajustada às aspirações de soberania, se acomoda com o protocolo ao Tratado Antártico, assinado em Madri em 1991, que proíbe todas as atividades sobre a exploração mineral naquela região, sem possibilidade de emendas ao tratado, por pelo menos 50 anos. Esta decisão congelou as perspectivas de uma corrida para defesa de posições territorialistas. Pode-se dizer que forma-se assim uma circunstância favorável a Buenos Aires, visto que a promessa de retorno econômico das riquezas estimadas naquela região não atraíram recursos financeiros suficientes para investimentos exploratórios no corrente ambiente do mercado internacional de commodities. Esta pausa em nada modifica o quadro de aspirações e de esforços argentinos em relação à Antártida. Pelo contrário, libera recursos escassos para que sejam empregados em outras arenas argentinas da política internacional, reforçando assim outros instrumentos necessários no futuro para atender este componente do projeto nacional.

Na frente chilena, a estratégia de abertura e integração também tem

produzido retornos favoráveis. As disputas limítrofes entre os dois países tomaram uma nova dimensão. A decisão mediada de Beagle pontuou o Tratado de Paz y Amistad de 1985. Mas até o dia 2 de agosto de 1991, existiam ainda 24 pontos de conflito na fronteira entre a Argentina e o Chile. Imediatamente após a reunião entre Alwyin e Menem, naquele dia, 22 problemas localizados, causados por deficientes demarcações de linhas, foram solucionados. Sobre o caso da Laguna del Desierto foi decidido buscar uma solução pela arbitragem de um *tribunal latino*-americano. A decisão do *tribunal* foi anunciada em 21 de outubro de 1994, a favor da Argentina. Porém, o governo chileno recorreu da decisão, e ainda pode, inclusive, repudiá-la. Já quanto a zona dos Hielos Continentales, o traçado definitivo foi estabelecido e acordado entre as partes, e a solução aguarda agora a ratificação dos respectivos Legislativos nacionais.

A resolução desses conflitos de fronteira com o Chile devem eliminar as situações objetivas de conflito por soberania que poderiam causar controvérsias e conseqüentes escaladas, caso surja a preferência de emprego do instrumento militar, entre os dois países. Entretanto, a manutenção de um ponto nevrálgico sequer pode ser o suficiente para despertar novas desconfianças, deflagrar interações no modelo ação-reação, seja no discurso, seja numa corrida armamentista. Porém, no enquadramento democrático e integrador argentino, sente-se uma maior dose de legitimidade agora para tratar suas disputas com o Chile.

O preparo militar chileno gera uma ambigüidade para as percepções argentinas. Buenos Aires pode não ter dúvidas sobre a perseverança de Santiago de garantir o status quo nas fronteiras do Chile com a Bolívia e com o Peru, inclusive com o apoio das armas. Entretanto, o poderio militar chileno também deve ser medido em termos de uma ameaça potencial à Argentina, já que os planejamentos militares muitas vezes definem ameaça a partir de capacidades existentes nos interlocutores. A redução de percepções de ameaças e das *incertezas no relacionamento político é um processo de construção de confiança* lento e multifacetado.

Na trilha da integração econômica, dos planos regionais de estabelecer uma área de livre comércio, o Chile encontra na Argentina um parceiro disposto. A argumentação central sobre as reservas na entrada do Chile no MERCOSUL é que Santiago já dispõe de tarifas de importação abaixo dos níveis atuais vigentes no Bloco. Entretanto, no âmbito das trocas regionais, há dúvidas sobre a capacidade competitiva da agricultura e da indústria chilena ao enfrentar as escalas produtivas existentes tanto na Argentina como no Brasil. De qualquer forma, os investimentos fluem reciprocamente entre os dois países, criando novas malhas de interdependência bilateral.

Já na frente brasileira, o enquadramento cooperativo para a exploração dos recursos hídricos na Bacia do Prata, para a confiança e intercâmbio no campo nuclear e para o estabelecimento de um mercado comum devem desarmar os espíritos da rivalidade e estabelecer elos de integração. Entretanto, os analistas argentinos apontam que a grande estratégia argentina é distinta daquela que visualizam ser implantada pelo Brasil. Os argentinos interpretam que políticas de Brasília, contraditórias às vezes para os próprios brasileiros, adotam valores nacionalistas e mantém uma margem maior de manobra, buscando sustentar uma autonomia superior do Brasil compatível com uma visão realista clássica da política internacional.

Assim, pode-se identificar atitudes complexas de Buenos Aires em relação ao Brasil. Por um lado, a Argentina está interessada em embarcar no processo do MERCOSUL, equilibrando as incertezas com as perspectivas de benefícios comuns e ganhos comparativos diferenciados. Por outro, por exemplo, interpreta como um risco a entrada do Brasil no Conselho de Segurança da ONU, e sinaliza por uma reciprocidade de apoio recíproco. Buenos Aires pode conceber que a entrada do Brasil no Conselho de Segurança daria a este incrementos de poder de barganha, em razão do prestígio e da presença nas decisões relevantes, sem que a Argentina pudesse estabelecer uma compensação simétrica. E ainda, de forma mais objetiva, é difícil para Buenos Aires (e talvez para outra qualquer capital latino-americana) aceitar que o Brasil possa ser um *power player* no Conselho de Segurança se um dia uma questão do perímetro estratégico argentino entrar na agenda daquele organismo. A base da lógica da expectativa é cristalina: os argentinos esperam que, no caso de o Brasil sentar permanentemente no Conselho de Segurança, seus votos serão definidos por seus interesses e não por critérios consultivos de representatividade regional. Assim, parece que Brasília terá que bordejar com tranqüilidade os ventos contrários que sopram do sul, ou mesmo ignorá-los, no que se refere às manobras argentinas em torno desta questão de redistribuição de poder no âmbito da ONU. Esta não é uma situação única; deve-se lembrar que minuetos similares a este já ocorrem nos bastidores da diplomacia africana, européia e asiática.

A grande estratégia argentina produz uma política de defesa nacional respaldada na expectativa da segurança coletiva, apoiada pelos regimes internacionais e pelo desenvolvimento de um sistema de segurança cooperativa regional. Desde 1990, a Argentina tornou-se o principal agente para traduzir a proposta da Agenda para a Paz, da Organização das Nações Unidas, no contexto da Organização dos Estados Americanos. Laços de aproximação foram lançados na direção dos EUA e da Organização do Tratado do Atlântico Norte, com intercâmbio militar e participação em forças multilaterais de *peacekeeping*. Na política

militar, a reforma das forças armadas sofreu ainda a significativa força da busca de um comando político do Presidente e do Legislativo sobre uma percebida autonomia militar. Com a redução do orçamento militar e de contingentes e a eliminação do serviço militar obrigatório, o parâmetro de modernização escolhido foi o da capacitação profissional, dentro de limites financeiros e de hipótese de emprego revisadas com vistas a uma defesa territorial defensiva e à participação argentina em forças de paz multinacionais. Para o aparelhamento das forças armadas, com os fabricantes nacionais desmantelados, confia-se em fornecedores externos sustentados pelo desenvolvimento da segurança cooperativa nas relações com os EUA e com os países da região.

O empenho político-orçamentário, o grau de intensidade e o volume na participação das forças armadas em missões de paz multinacionais também terá impacto na estrutura, doutrina, preparo e capacidade para durar e sustentar operações militares. Se, até recentemente, poder-se-ia questionar as motivações dessa participação internacional, agora, sob a lógica da grande estratégia, ela está coerente com a busca da segurança cooperativa na base da cooperação regional e no princípio da ação coletiva multilateral no sistema global.

Resta ainda indagar qual é, no novo cenário de defesa cooperativa como visualizado pelos estrategistas argentinos, a essência da doutrina militar que nortearia o preparo e emprego das forças armadas. Alguns analistas apontam que, consonante com a grande estratégia, esta doutrina deveria, paulatinamente, assumir uma postura dissuasiva-defensiva, de forma a não transmitir imagens de provocação ou ambigüidades das capacidades militares argentinas e em seus respectivos desdobramentos operacionais potenciais Para tanto, a Argentina deveria renunciar à capacidade de realizar um ataque de surpresa significativo assim como à de suas forças armadas, na guerra, penetrarem com profundidade em território estrangeiro. Se no posicionamento geográfico e no balanço militar pode-se imaginar, com alguma propriedade, uma estrutura de força argentina futura que, confrontando o Brasil, atendesse de forma inequívoca aos princípios da doutrina, seria difícil, porém, conceber uma estrutura que, sendo dissuasivo-defensiva, neutralizasse também as apreensões chilenas. Obviamente, os chilenos só reconhecem a plausibilidade da defesa em profundidade na sua posição *versus* o Peru ou a Bolívia!

No âmbito da grande estratégia portenha, vale atentar para o problema que Buenos Aires confronta com o terrorismo. Os ataques a bombas contra judeus em Buenos Aires e as dificuldades em esclarecê-los deixaram no ar muitas incertezas sobre quem os executou, quais foram os motivos, como foram preparados. Estas incertezas produziram, naturalmente, uma reação ampla, e às

vezes errática, por parte do governo na caça aos terroristas. Entre muitas operações, o esforço de identificar o *modus operandi* leva os investigadores argentinos a argumentar sobre a hipótese do território brasileiro ser espaço de manobra ou santuário para os criminosos. Essa observação decorre da lógica doutrinária de conduta padrão, seja da espionagem, seja de operações de terrorismo; que recomenda a utilização de um terceiro país para elaborar o planejamento e o controle desse tipo de operação. Portanto, os argentinos devem manter, a partir desses eventos covardes, uma certa pressão sobre o Brasil para estabelecer formas de cooperação contra o terror internacional. A relevância desta demanda por cooperação é que ela se coaduna como uma medida de confiança no estabelecimento do regime de segurança regional. Em contrapartida, as reações brasileiras terão impacto no relacionamento tanto do Brasil com Buenos Aires, como com outros atores estrangeiros que venham se sentir afetados por medidas do combate.

A estratégia argentina pode ser julgada de várias formas vis-à-vis os interesses e as estratégias brasileiras. Para realizar a análise sobre operações argentinas, basta identificá-las e correspondê-las. Porém, no âmbito deste exercício cabe alerta contra a atitude de alguns brasileiros que preferem visualizar o comportamento argentino como o de "vendido aos Estados Unidos", ou ainda, assimilá-lo a partir de um desejo primário de que a estratégia de Buenos Aires deve fracassar. A Argentina é um parceiro por demais importante para o Brasil. As conseqüências das escolhas argentinas afetam nossas percepções sobre nossas escolhas e potenciais benefícios, não permitindo assim visões apaixonadas ou amadoras.

Chile

Já o entendimento sobre a inserção internacional chilena deve levar em conta as graduais transformações em curso no regime político do país e no seu modelo econômico. Estas mudanças levam o Chile a uma democracia liberal, inserida de forma competitiva em diversas arenas de interação mundial. O esforço chileno, configurando um novo quadro mental e de atitudes de sua sociedade, quando transmitido para o mundo, estabeleceu uma imagem forte de um país moderno e dinâmico. Esta dinâmica não é apenas reativa, por parte dos chilenos, às pressões dos desenvolvimentos na cena internacional. O Chile, por iniciativa própria, estabeleceu comportamentos que produzem configurações complexas que desafiam o entendimento de outros participantes do jogo de construção de arranjos regionais.

A primeira configuração é a da convivência do esforço de construção de um novo regime político democrático e de economia aberta num espaço político onde ainda impera certa autonomia da organização militar. Este arranjo constitucional, sustentado por uma pluralidade política significativa, apresenta a concorrência entre o desenvolvimento de uma concepção estratégica para o Chile, por um lado, concebida e executada num determinado núcleo de poder, liderado pelas forças armadas, e, por outro, a administração nacional eleita pelo voto de uma maioria popular opositora do regime militar. Assim, enquanto o Chile avança na integração econômica internacional, as forças do nacionalismo e da manutenção do status quo sustentam valores tradicionais de soberania e de conduta imutável nas disputas regionais. Não compete aqui fazer juízo de valor sobre uma situação administrativa visualmente tensa e contraditória. Deve-se apenas alertar para a contradição e para os riscos embutidos na estrutura decisória nacional e nas imagens que transmitem para interlocutores estrangeiros. Nesta configuração contraditória, cada analista pode selecionar evidências distintas para sustentar argumentos sobre a realidade chilena.

A segunda configuração é aquela em que Santiago tem que conviver com as tensões de conflitos de fronteiras. Se por um lado o congelamento das reivindicações antárticas criam uma pausa, e a conduta de acordos com a Argentina é otimista para uma resolução negociada dos problemas de fronteira, por outro lado, a frente norte produz um impasse nas deliberações sobre reivindicações históricas. Por mais que o discurso chileno afirme que essas disputas são casos encerrados, seus dois vizinhos, Bolívia e Peru, não acatam tal clamor. Assim, a necessidade de respaldar suas posições com forças militares provoca o dilema da segurança na interação com a Argentina. Quanto mais fortes são as percepções de que os chilenos estão seguros militarmente em respaldar suas posições contra o Peru ou a Bolívia, mais insegura se sente Buenos Aires. Este tem sido o jogo histórico que realimenta medos e incertezas.

A terceira configuração surge da visão geopolítica chilena de que parte do Oceano Pacífico venha a ser uma frente nacional, na área incluída entre o Chile continental e a Ilha da Páscoa, para o Oeste, entre a Antártida, ao sul, e, uma linha imaginária nos Galápagos. Esta frente permite ao Chile conceber a idéia de controle marítimo, na função militar com a chamada "presença oceânica", e de membro ativo numa comunidade do Pacífico em formação, no campo econômico.

Num sumário da retrospectiva histórica, o Chile tem tido três frentes territoriais de interações complexas. As experiências históricas, a geografia e as noções de ameaças — reais ou imaginárias — configuram um forte esquema mental sobre riscos para a segurança do Chile na região, numa visão geral a partir de Santiago. Enquanto as relações de trocas comerciais e culturais permanecem

fluidas com a Argentina, Peru e Bolívia, o legado histórico de fronteiras resultantes de guerra ou de acordos após tensas negociações mantiveram motivos para desconfianças mútuas e interpretações de que discursos e movimentos são por vezes hostis. Assim, para manter a paz e a estabilidade no seu perímetro, a preferência da grande estratégia chilena tem contemplado políticas de auto-suficiência e de busca de parcerias com países de fora da sub-região. Se durante o período do regime militar a primeira política foi mais marcante pela falta de simpatia estrangeira à ditadura, agora, sob um regime democrático, a segunda é bem sustentável já que a autarquia aparenta ser uma trilha rejeitada.

Todavia, tanto as relações do Chile com a Argentina como as com o Peru não revelam as tensões vistas na década de setenta. Em 1978, na crise de Beagle, chilenos e argentinos estiveram à beira de um conflito armado, situação resultante de uma escalada em torno de impasses e reivindicações insatisfeitas na determinação de soberania, de medidas de mobilização e de movimentos militares ambíguos. Desde então, os processos negociadores e de intercâmbio reduziram muitas motivações hostis e incrementaram a previsibilidade de conduta. Também com o Peru, a partir de 1986, o surgimento de iniciativas de esclarecimento e para a confiança mútua reduziram as discrepâncias nas leituras mútuas sobre intenções e capacidades militares.

Ora, se o desenvolvimento autárquico do Chile não é uma forma aceitável, se, com a integração internacional, os problemas domésticos se internacionalizam, e se o Estado-Nação continua como unidade chave do sistema no bojo de uma experiência histórica marcante, como a visão chilena sintetiza sua grande estratégia? Primeiro, há um consenso nacional, fundado no sucesso da estabilidade e do desenvolvimento econômicos, em torno da visão de que o Chile é uma potência média, aspirando como tal ter participação na coordenação regional e global de integração num futuro próximo. Segundo, assume-se que a defesa dos cidadãos, mesmo num mundo em integração, é uma função indelegável do Estado chileno. Portanto, são mantidos os esforços nacionais para dispor de forças armadas eficientes. Terceiro, talvez o Chile considera relevante as manobras para tirar proveito de alianças extra-regionais, caso surja um desafio para mudança do status quo regional e o país não seja capaz de conduzir a dissuasão ou a neutralização autonomamente.

Este último ponto é bastante peculiar no caso chileno. A reforma chilena e o grau de estabilidade de sua economia, associados ao sucesso de reformas nacionais com a adoção do modelo neoliberal, construíram uma imagem de modernidade do Chile no exterior. Assim, tirando proveito desta situação, o Chile tem sido um permanente candidato tanto para ingressar no esquema MERCOSUL, como para ser membro do NAFTA, ou de uma associação na Bacia do Pacífico.

A escolha da opção (ou a manobra face a todas elas) é importante para transformar a política regional de Santiago e coordenar as interações com vizinhos. Entretanto, a entrada exclusiva do Chile no NAFTA estabelecerá laços de tal forma seguros com os EUA que qualquer interlocutor de Santiago deverá levar em conta o potencial de recursos que aquele país poderá mobilizar, a partir da aliança, para favorecer seus interesses tanto econômico como de segurança no âmbito regional.

Países pequenos: Paraguai e Uruguai

O comportamento de países pequenos na política internacional chama atenção tanto pela característica da assimetria de poder de suas relações com vizinhos maiores, como pelo esforço próprio de seus governantes em adotar estratégias eficazes e duradouras capazes de prover segurança na turbulência sistêmica, especialmente em nível regional. Do ponto de vista de seus interlocutores maiores, o comportamento de "pequenas potências" tem estabelecido desafios diversos.[12] Algumas vezes, um pequeno Estado funciona como um peão ou um tampão na disputa entre grandes. Em certas conjunturas, as iniciativas e decisões próprias do "menor parceiro", como apontou Morgenthau, não só influenciam o jogo de poder, mas também restringem a liberdade de ação dos maiores.[13]

A retrospectiva história do entrelaçamento estratégico dos países na Bacia do Prata demonstra a importância do Paraguai e do Uruguai em duas perspectivas distintas. Na visão dos estrategistas argentinos e brasileiros, estes pequenos países fazem parte da figura de conflito e cooperação, como espaços para influência e manobra, relações econômicas e ascendência política. Na outra perspectiva, na visão dos pequenos, as propostas e os comportamentos devem tirar proveito dos benefícios oferecidos pelos grandes, auferidos pela oscilação pendular, sinalização e promessas. Mas com as promessas da integração econômica, o Paraguai e o Uruguai enfrentam o dilema entre acatar um novo jogo participativo da interdependência e preservar a margem de manobra política tradicional nos processos decisórios das relações com vizinhos maiores. Assim, a segurança internacional para estes toma outra feição, distinta daquela produzidas sobre a premissa da base autárquica num jogo de relações independentes.

A análise da inserção estratégica do Paraguai deve levar em conta duas significativas turbulências que ocorrem simultaneamente no processo interativo do País, ao entrar no cenário da política regional atual. Primeiro, no meio ambiente, o fim da Guerra Fria debilitaria a lógica da manutenção de um regime autoritário, de retórica cristã, nacionalista e civilizatória ocidental, como baluarte

de luta contra a subversão e o comunismo internacional. A introdução da trilha da *integração regional associada com os ventos neoliberais obrigariam o estrategista* paraguaio a repensar o *equilibrio inestable* sob o qual Assunção bordejava a presença dos interesses brasileiros e argentinos no sistema Paraguai/Paraná desde que Stroessner assumiu o poder em 1954. Segundo, por uma conjunção de forças, Stroessner seria deposto em 1989. Desde então, o regime político paraguaio sofre reajustes tanto na base política, na administração e na participação política produzindo uma síntese de um novo quadro mental nacional para perceber o mundo que o cerca.[14]

A transformação da inserção paraguaia de um cenário competitivo-pendular para um de integração econômica multilateral amplia o leque de manobra do País, porém com novas premissas competitivas. Até o início dos anos noventa, a estratégia pendular paraguaia é capaz de colher variados benefícios econômicos e de neutralizar, potencialmente, qualquer tentativa coercitiva.[15] Os projetos baseados nos interesses brasileiros e argentinos na infra-estrutura regional melhoram sobremaneira as ligações de transporte do Paraguai e rompem com o isolamento geográfico do país. No campo energético, os projetos Itaipu e Yacyretá injetaram recursos financeiros volumosos no país. E, no estabelecimento do MERCOSUL, a adoção da regra de consenso no processo decisório do Grupo preservaria o poder de veto paraguaio perante o Brasil e a Argentina, multiplicando o impacto participativo, e atenuando as suas "desventajas reales que llevan necesariamente a una competencia desigual", como aponta Roberto Paredes.[16] Por outro lado, as tradicionais tarifas de importação impostas pelo país tradicionalmente permitem a Assunção ajustes mais rápidos na frente comercial, paralelamente às modificações internas importantes como a liberalização do câmbio, a desregulamentação da economia e o surgimento de incentivos para investimentos estrangeiros.

No fronte do Chaco, a estabilidade das relações entre Paraguai e Bolívia permanece. A disputa por territórios no Chaco e os eventos da sangrenta guerra entre os dois países (1932-35), na qual o Paraguai saiu-se vitorioso, não reaparecem como motivos de tensão bilateral. É lógico que, para a Bolívia, a saliência na questão do acesso ao Pacífico é mais evidente, minorando outras visões da sua política internacional que afetem o Paraguai. O máximo que o Paraguai enfrenta nessa situação, como ponto de contestação boliviana, é a defesa por La Paz da doutrina do não-reconhecimento de territórios conquistados por meio das armas.

O processo de democratização e a situação objetiva de combate ao narcotráfico aumentam a presença dos Estados Unidos da América. No cenário atual, é difícil medir os interesses ativos e o grau de atenção que Washington

desdobra sobre o Paraguai. Talvez, a natureza das relações sejam muito similares àquelas mantidas com outros países sul-americanos. Mas numa perspectiva paraguaia, a possibilidade de atrair os EUA, como um parceiro para incentivar o desenvolvimento econômico, auxiliar na estabilização monetária, prover ajuda militar e coordenar a segurança regional, abre novas opções de jogo. Uma delas seria fustigar seus vizinhos. Portanto, não se deve subestimar nem o pensamento cauteloso nem um visão de passividade estratégica por parte do Paraguai.

Como um "pequeno-país", o Paraguai tem que confrontar tanto o desafio de ter uma participação competitiva no MERCOSUL como assegurar um manobra-reserva para se precaver contra o seu fracasso competitivo devido a suas débeis estruturas produtivas. Assim, ao mesmo tempo que a política interna se transforma, as operações paraguaias em um mundo em turbulência aparentam ser contraditórias e ambíguas para os observadores externos. De forma tentativa, Assunção pode modificar parcerias militares, atrair à atenção de potências extra-regionais, ou fustigar com demandas ou ações seus vizinhos-parceiros. Neste contexto complexo, não surpreende o surgimento de medidas como o do fechamento de missões militares estrangeiras no país, o convite para que tropas dos EUA façam manobras ou construam instalações militares ou, ainda, auxiliem na manutenção de estruturas administrativas que facilitam a repressão aos ilícitos transfronteiriços.[17] Um vizinho maior pode simplesmente ignorar algumas medidas. Entretanto, pode cooptar com incentivos e promessas. Só não pode se exaltar. Afinal, quem teria mais a perder?

Uma nova síntese estratégica e medidas operacionais, certamente, não se formam num quadro mental homogêneo no processo decisório nacional paraguaio. Há um frágil caminho à democracia. As forças reacionárias hegemônicas do regime militar patrimonialista do passado estão agora desafiadas por novas elites, organizações e grupos de pressão. Talvez, o regime político resultante tenha importância na definição de uma preferência estratégica. Ou, talvez, o regime político não faça diferença na escolha tendo em vista o rigor com que a estrutura regional enquadra o Paraguai no jogo político. O certo é que a premissa da integração econômica entre democracias não permite o comportamento desviante. Tanto as pressões externas como as próprias forças políticas paraguaias estarão atentas para apoiar a democracia paraguaia e mantê-la sustentando os movimentos de integração. Como aponta Diego Abente Brun, senador paraguaio, o Mercosul "representa para el Paraguay el marco dentro del cual se haga posible transformar las fronteras que ayer limitaban su crecimiento en vigorosas correas de transmisión de la producción y el desarrollo."[18]

Em cenários futuros, nas interações com o Brasil, o consumo da energia de Itaipu pode gerar pressões para a revisão da distribuição da eletricidade e dos

valores financeiros da transferência do consumo energético de um país para outro, ora estabelecidos por tratado e variados termos de ajuste. Entretanto, este é um campo óbvio de cooperação onde tanto o Brasil quanto o Paraguai podem lucrar com táticas acomodadoras e ter custos incertos com a confrontação. Já no tocante à presença de milhares de migrantes brasileiros no Paraguai, o que poderá entrar em jogo são disputas sobre direitos de propriedade de brasileiros sobre bens paraguaios. No cenário de pior caso, a relação bilateral só correrá risco no caso de abusos físicos e de chamamentos nacionalistas exacerbados. Mas como tal conflito potencial só enseja também perdas para ambos os lados, medidas de acomodação também serão preferidas.

Já o Uruguai, prensado entre a Argentina e o Brasil, vive uma reviravolta com a instalação do projeto do MERCOSUL. De um país que tornou-se símbolo do "welfare state" e da violência política organizada na América do Sul, até o início dos anos oitenta, o Uruguai vive agora fortes reajustes internos com a abertura de seu mercado, a penetração mercantil do Brasil e da Argentina na sua economia e com a reestruturação do seu modelo de desenvolvimento. Os reajustes apontam resultados favoráveis. As exportações uruguaias cresceram quase cinco vezes entre 1984 e 1993, acompanhando o ritmo do comportamento comercial da Argentina e do Brasil, sendo significativamente superior ao do Paraguai (as exportações paraguaias apenas duplicaram no mesmo período). A privatização de bens públicos e a retirada do Estado do controle do mercado se dão de forma gradual, com acelerações e desacelerações, mas já produzindo resultados competitivos em nível regional para a economia uruguaia.

O Uruguai não vive uma situação de interdependência no jogo da integração como aquela observada no Paraguai. A ação de Montevidéu resulta em parceria comercial, na participação como um corredor de translado mercantil entre o Brasil e a Argentina, e proporciona uma perspectiva de ser um redutor de custos na medida em que participa das estruturas produtivas brasileiras e argentinas modernas. É claro que, como um "pequeno-país", não deve ser abandonado ou negligenciado. A estratégia uruguaia incorpora o paradoxo do incômodo da convivência com vizinhos grandes e da conseqüente resposta pendular entre Argentina e Brasil. Mas, num comportamento análogo ao do Paraguai, a busca de parceiros extra-regionais é atraente. Se o Uruguai é capaz de estabilizar sua economia e selecionar nichos competitivos (como já o faz na informática e na indústria de alimentos), porque não considerar a adesão ao NAFTA ou a um arranjo subordinado à União Européia? Como no caso chileno, porém mais concretamente, a ameaça de fuga uruguaia da região é um alerta nas atenções dos decisores em Brasília e em Buenos Aires. A ameaça da manobra de fuga, pelo contrário, se assim apresentada, pode suscitar ganhos marginais

importantes na configuração do Uruguai na integração regional. Pode-se dizer que o MERCOSUL interessa ao Uruguai. Os resultados assim demonstram. Porém, quanto ao futuro...

No contexto da segurança internacional, o Uruguai, sendo um país satisfeito territorialmente, demonstra neutralidade e um esforço de ser facilitador em iniciativas para a segurança internacional, com presença na missões de paz multilaterais e sediando reuniões de coordenação política. Estes comportamentos incrementam seu prestígio e apoio não só no âmbito regional, mas também nas investidas de atores extra-regionais. A reunião entre a União Européia e o Grupo do Rio, realizada em outubro de 1995, sobre segurança regional e medidas de confiança mútua foi sediada em Punta del Este. Este é um tipo de saliência que, no marco estratégico, pode levar o Uruguai a promover seus interesses de longo prazo como ator pequeno no contexto mundial e transformar Montevidéu na Bruxelas da integração sul-americana.

Conclusão

Os países aqui focalizados estão recompondo seus regimes políticos nacionais. Todos desdobram esforços para estabelecer novos valores políticos que conduzam suas políticas nacionais e interações internacionais. No fundo, se comportam como o Brasil.

As sínteses de grandes estratégias dos países do "Cone Sul" estão em plena turbulência nestes anos de transformação da política internacional, tanto em nível global como regional. Pelos limites de informação e pelas próprias indecisões dos governantes e das populações locais, e ainda pelos mistérios de como as estratégias nacionais se afetam mutuamente, todas as conclusões são parciais e imprecisas. Os parâmetros ou as visões nacionais sobre os conflitos e as oportunidades de cooperação fazem com que as correções de estratégias ocorram com rapidez. Entretanto, a partir destas incertezas, o bom juízo recomenda cautela no emprego dos parâmetros de avaliação estratégica em vigor até o final da Guerra Fria. Os países da região, como o Brasil, percebem a magnitude das forças de integração e as valorizam, e observam as forças da fragmentação com cautela. Estas novas visões do mundo, de interesses e de oportunidades, permitirão, a partir da criatividade de cada um, gerar novas estratégias e operações com repercussões para o Brasil.

Contudo, o pensar sobre a grande estratégia dos nossos vizinhos deve ser feito à luz das estratégias brasileiras. O pensar sobre as possibilidades militares, sobre os riscos e oportunidades, deve ser feito à luz de uma concepção de como

o Brasil vê a segurança internacional e o papel do uso da força armada como instrumento para a consecução de seus objetivos nacionais na região.

Maio de 1996

Notas

1 No assunto, veja HART, B. H. Liddell, *Strategy* (New York: Praeger: 1954; LUTTWAK, Edward, *The Grand Strategy of the Roman Empire*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1976; POSEN, Barry, *The Sources of Military Doctrine*. Ithaca: Cornell University Press, 1984; KENNEDY, Paul, ed. *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven: Yale University Press, 1991; PARET, Peter *Understanding War*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

2 JERVIS, Robert, "Perceiving and Coping with Threat" in: Robert Jervis, Richard Ned Lebow e Janice Gross Stein, eds.. *Psychology and Deterence*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985, p. 13-23. Para considerações críticas sobre a teoria da atribuição, veja LALLJEE, Mansur e ABELSON, Robert "The Organization of Explanations," in: HEWSTONE, M. *Atribution Theory: Social Function Extensions*. Oxford: Basil Blackwell, 1983. A análise clássica de abordagens psicológicas e limitações cognitivas no estudo das relações internacionais encontra-se em JERVIS, Robert *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

3 *Ibid*., p. 33.

4 Se o "heartland" e as costas marítimas sul-americanas induzem o leitor de um mapa da América do Sul a isolar a região setentrional como um espaço geopolítico fechado, chamado de "Cone Sul", as movimentações, as projeções e as arenas de interação de países desta região praticamente rompem com estas fronteiras físicas. Para a Argentina, o arco Atlântico, seja na conduta da disputa sobre as Ilhas Malvinas, na projeção sobre a África, seja na frente antártica, faz com que Buenos Aires concentre atenção significativa nos seus relacionamentos com potências e países extra-regionais. Para o Chile, a aspiração de se tornar uma potência média influente globalmente na virada do século e de ser um ator importante na construção de uma comunidade na Bacia do Pacífico estimulam o desenvolvimento de recursos e frentes de movimentação que não podem ser contidas pela política nos limites do Cone Sul. Mesmo para países como o Uruguai e Paraguai, a associação entre ser um "pequeno-país", o cerco estratégico no perímetro de fronteiras e a assimetria de poder com seus vizinhos estimulam a criatividade para buscar alternativas estratégicas com interlocutores extra-regionais. Já quanto ao Brasil, seu desejo de inserção como ator global e os arcos de relações na frente atlântica e amazônica minoram a exclusividade de focalizar atenção apenas na frente platina.

5 Há uma vasta bibliografia com conclusões convergentes sobre as atitudes e os comportamentos estratégicos argentinos aqui arrolados, no período pós-1990. Entre

muitos contribuições importantes, veja Marcela Donadio e Luis Tibiletti, "El Concepto de Balance Estratégico y la Seguridad Regional en el Cono Sur" em ARAVENA, Francisco Rojas, org., *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*. Santiago, Chile: FLACSO, 1995, p. 157-190; Virgílio Beltran, "Contribuiciones para una concepción estratégica en el Cono Sur en América" (Trabalho apresentado no II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, São Paulo, 16 de agosto de 1995); GARRETA, Jaime, "La Seguridad Estratégia Regional en la Integración del Cono Sur: un caso de construcción de seguridad y paz" (Trabalho apresentado no I Congresso Latino-americano de Relações Internacionais e Pesquisa para a Paz, Guatemala, agosto de 1995);

6 O comércio da Argentina com o Mercosul cresceu de US$1,3 bilhão para US$7,89 bilhões (26%) em 1993. Em nível mundial aumentou de US$12,2 bilhões para US$29,9 bilhões no mesmo período. Com o Brasil, o comércio total subiu de US$2,1 bilhões para US$6,3 bilhões entre 1990 e 1993! Fonte: INDEC.

7 Sobre o debate, veja ESCUDÉ, Carlos y FONTANA, Andrés, "Divergencias Estrategicas en el Cono Sur: las Politicas de Seguridade de la Argentina frente a las del Brasil y Chile", Working Paper n° 25, Universidad Torcuato di Tella, julio 95.

8 COPE, John A., [Colonel, U.S. Army Retired, National Defense University, EUA] "The Hemispheric Balance: a View from the United States", mimeo. ago/95, p.6. Trabalho apresentado no Seminário Medidas de Confianza Mutua: Balance Estrategico y Verificacion en el Hemispherio Occidental, México, ago/95.

9 Esta interpretação é veiculada pelo Vice-Presidente do Senado Argentino, Eduardo Menem, irmão do Presidente Menem. *Gazeta Mercantil*, 29/9/995, p. A-16. No acordo de 27 de setembro de 1995, os dois países concordam em compartilhar deliberações e royalties, poderes para monitorar toda a área em litígio com respeito à preservação ambiental e a exploração conjunta de petróleo numa marítima de 20 mil quilômetros quadrados, além do reconhecimento pela Grã-Bretanha da exploração de petróleo numa área selecionada do mar territorial argentino, a menos de 200 milhas do continente, conhecida como Pan Argentina.

10 "Diplomacia permite dividir o petróleo das ilhas Malvinas", *Gazeta Mercantil*, 27/9/95, p. A-12.

11 Em meio às divergências na condução das tarifas de pesca do acordo de exploração de recursos marinhos, o Presidente Menem afirmou, em 1/3/96, que as ilhas serão recuperadas antes do Século XXI. A oposição a Menem vê a estratégia de cooptação como improdutiva e, no fundo, sendo apenas uma "política de sedución". Deputado Rafael Flores (Frepaso) , "*Opinión*" p.12, 14/3/96, p. 6.

12 Entre outros estudos relevantes no assunto, veja HANDEL, Michael, *Weak States in the International System*. Totawa, NJ: Frank Cars, 1981; ROTHSTEIN, Robert L., *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia Univesity Press, 1968. Sobre os desafios dos pequenos países europeus no processo de segurança pós-Guerra Fria, CLESSE, Armand, KNUDESEN, Olav F. e BAWWENS, Werner eds. *Small States and the Security Challenge in the New Europe*. London: Brassey's, 1996.

13 MORGHENTAU, Hans J, *Politics Among Nations*. 4ª ed., New York: Alfred Knopf, 1967, p. 545.

14 LEZCANO, Carlos María, "Politica Exterior, Percepciones de Seguridad y Amenaza

en Paraguay" em JOHNSON, Rigoberto Cruz e FERNANDEZ, Augusto Varas, ed. *Percepciones de Amenaza y Politicas de Defensa en America Latina*. Santiago, FLACSO, 1993, p. 251-267.

15 Alguns argumentam que o Paraguai encerrou a aplicação da estratégia pendular e aposta na integração; veja ACHARD, Diego, SILVA, Manuel Flores e GONZALEZ, Luis Eduardo, "Mercosul: Elites y Política en Paraguay y Uruguay" *Integración Latinoamericana*, Agosto, 1993, p. 59.

16 PAREDES, Roberto, "MERCOSUL: La Integración Incompleta" in: *Coyuntura Económica* [Paraguai] 9, 93, Enero 1994, p. 40.

17 O próprio Presidente Juan Carlos Wasmosy reconhece as dificuldades de reprimir a institucionalização dos ilícitos. Entrevista para *VEJA*, 7 de julho 1993, p. 7-10.

18 BRUN, Diego Abente, "Algunas Consideraciones sobre el Mercosul desde la Perspectiva Paraguaya" in *SER en el 2000* [Argentina] 7, Marzo 1995. p. 12.

Resumo

Este artigo apresenta e discute as grandes estratégias da Argentina, do Chile, do Paraguai e do Uruguai para recuperar seus sistemas político-econômicos nacionais, em função da nova configuração da ordem internacional. As grandes estratégias desses países, apreendidas segundo a teoria comportamental do Estado, estão voltadas não apenas para os aspectos de segurança e defesa, mas também para os aspectos econômicos e políticos de suas relações internacionais (especialmente em relação a seus vizinhos). Este exercício teórico é relevante para o Brasil, que fez uma opção de cooperação e desenvolvimento com a América do Sul.

Abstract

The article presents and discuss Argentina, Chile, Paraguai, and Uruguai's great strategies to recover their national political-economic systems accordingly to the new face of the world's economy. These countries' great strategies learned as a State-behavioral theory are focused not only as usual security and defence reference but in all political economical determined aspects of international relations (mainly towards their neighbours).This theoretical exercise is very relevant to Brasil which made an option for cooperation and development in South America.

Palavras-chave: Estratégia. Cone Sul. MERCOSUL: grandes estratégias.
Key-words: Strategy. Southern Cone. MERCOSUL: great strategies.

A economia da política externa: a ordem internacional e o progresso da Nação

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA *

Progredir, progredimos um tiquinho,
que o progresso também é uma fatalidade.
Mário de Andrade

Apesar da frase andradiana, típica do olhar crítico que os intelectuais despejavam sobre a nação nos anos 20, o Brasil, em termos de produto bruto, foi um dos países que mais cresceram neste século, situando-se, contudo, atrás de alguns países asiáticos no que se refere ao rendimento per capita apenas devido à pujança de seu igualmente extraordinário incremento demográfico. Quanto desse crescimento econômico foi devido a condições e fatores favoráveis propiciados pelo ambiente internacional ou em que medida ele se realizou a despeito ou independentemente dele ainda é matéria sujeita a debate entre os historiadores e economistas especializados. É sabido, por exemplo, que uma escola, vinculada às teorias keynesianas de crescimento, proclama um maior impulso do desenvolvimento apenas nas fases de contração e crise do sistema econômico internacional, enquanto outra, mais ligada à teoria clássica, afirma justamente o contrário, a de um maior progresso material nos momentos em que o Brasil se inseria plenamente na economia mundial.

Não pretendo resolver aqui esta polêmica, nem uma outra questão, mais importante do nosso ponto de vista, a qual é a de saber em que medida o processo de desenvolvimento brasileiro foi facilitado ou não pela ação da diplomacia profissional, aquela conduzida no ministério das Relações Exteriores, dirigido ou

Rev. Bras. Polit. Int. 39 (1): 110-119 [1996].
* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas.

não por um diplomata de carreira. Seria útil, contudo, um exercício de retrogressão histórica, para simplesmente retraçar o desempenho de nossa diplomacia econômica durante o processo de desenvolvimento da Nação, e um outro de projeção "utópica" do futuro, para constatar quais são os próximos desafios que lhe são colocados.

Nos velhos tempos dos manuais de "economia política", o processo de desenvolvimento era explicado pela dominação sucessiva dos três setores econômicos tradicionais: saindo do estágio "natural" do primário (agricultura), a economia passava pela adição de maior valor agregado no secundário (indústria), para se modernizar através da dominação final do setor altamente diversificado do terciário (os chamados serviços, isto é, todo o resto). O maior propagandista dessa teoria, o economista australiano Colin Clark, popularizou essa concepção do desenvolvimento, que tinha o aparente apoio no bom-senso histórico e na precisão conceitual de uma prática repartição funcional da economia, defendida por gerações de economistas desde os clássicos.

Apesar de que a tripartição de Clark esteja sendo hoje aposentada pela nova definição dos serviços (economia da informação e do conhecimento), pergunto-me se não seria possível fazer-se, com base nela, um exercício de "economia" da diplomacia brasileira, reconstituindo historicamente as diversas etapas do desenvolvimento da política econômica externa do Brasil. Em outros termos, propor uma análise histórica de nossa política externa que saísse da diplomacia do setor primário, ou seja aquela comprometida com os interesses da agro-exportação, passasse pela diplomacia da industrialização, que significou a busca de recursos externos para o desenvolvimento econômico brasileiro, e chegasse a uma diplomacia dos serviços, culminando com a plena inserção do Brasil na economia mundial.

O problema da inserção internacional: possibilidades e limites

Antes de adentrar nesse tipo de exercício, caberia observar que o cenário internacional nem sempre foi favorável à plena integração do País no sistema econômico mundial e que, por circunstâncias alheias à nossa vontade, dele estivemos relativamente alijados durante o período mais intenso de crescimento econômico. Com efeito, o Brasil foi, tradicionalmente, um país caracterizado por um coeficiente relativamente elevado de abertura externa, ainda que possamos ter dúvidas sobre o papel desse indicador no processo de desenvolvimento. Nas fases colonial e independente da agro-exportação, a integração com a economia mundial era obviamente mais intensa do que atualmente, determinando em

grande medida a orientação das políticas públicas e, em especial, a postura na área das relações internacionais.

A "opção" por um modelo de desenvolvimento *hacia adentro* e a adoção de políticas ativas em prol de uma industrialização baseada no mercado interno, com o descolamento dos mercados internacionais, não decorreu de um viés voluntariamente introvertido por parte das elites políticas ou de uma preferência deliberada pelo isolamento internacional. Na verdade, elas foram estruturalmente determinadas pelas crises sucessivas do sistema internacional no entre-guerras e continuadas com uma certa dose de inércia nas décadas seguintes. As racionalizações de tipo "prebischiano" marcaram em grande medida o discurso e a atuação de nossa diplomacia econômica entre os anos 50 e 80, que passam agora por uma espécie de revisão conceitual, contemporaneamente à própria redefinição da inserção econômica internacional do Brasil.

O ciclo de fechamento externo inaugurado, como de resto em toda a América Latina, em 1930 começou a ser rompido em meados dos anos 80, parcialmente em virtude da crise provocada pela dívida externa, esta epitomizando, aliás, a continuidade da dependência financeira que nunca chegou a ser verdadeiramente questionada. A opção pela abertura internacional, ensaiada timidamente no Governo Sarney, tomou um certo impulso, embora errático, no Governo Collor e, depois de apresentar tendências ciclotímicas na administração Itamar Franco, veio a ser efetivamente confirmada no atual Governo Fernando Henrique Cardoso. Embora ainda não tenha retomado os coeficientes de abertura externa que foram os seus até as primeiras décadas deste século, o Brasil prepara-se, historicamente, para retomar sua plena integração com a economia mundial, não mais sob a condição de simples exportador de matérias-primas como nas fases anteriores, mas enquanto parceiro industrializado inteiramente disposto a aceitar os requisitos, exigências e limitações da interdependência.

A diplomacia do "primário": postura reativa com grande abertura internacional

No momento de constituir-se o Brasil como Nação independente, o mundo assistia à reconstrução da ordem política e econômica européia – ou seja, internacional, uma vez que a Europa já dominava bem mais da metade do mundo conhecido –, com o projeto político "restaurador" da Conferência de Viena que presidiu ao desmantelamento do hegemonismo expansionista napoleônico, que tinha sido também a primeira experiência de guerra econômica e comercial em

grande escala. Dois grandes problemas de diplomacia econômica estavam então em evidência no Brasil: a revisão dos tratados de comércio e a questão da mão-de-obra (tráfico escravo e imigração), sem esquecer o problema adicional da dívida externa, herdada da Independência.

A política externa da fase clássica da agro-exportação foi obviamente funcional para os objetivos sociais e políticos da classe que ocupava então as rédeas do poder, no sentido em que ela fazia a defesa prioritária dos interesses dos setores vinculados à economia dominante. A diplomacia econômica dos primeiros anos da independência buscava assegurar o suprimento adequado de mão-de-obra para a grande propriedade monocultora e garantir o acesso a mercados externos para os principais produtos de exportação, ademais de ter de, periodicamente, resolver os déficits crônicos das contas públicas através da contratação de empréstimos junto aos banqueiros ingleses. Algumas difíceis negociações foram registradas pela história das relações econômicas internacionais do Brasil: depois de ter de amargar os injustos tratados de comércio impostos pela *perfide Albion* à Corte portuguesa instalada no Rio de Janeiro – e mesmo sua manutenção e extensão aos demais países que mantinham relações com o Estado brasileiro, a diplomacia da jovem Nação relutou enquanto pôde na negociação/assinatura e no cumprimento de acordos bilaterais que determinavam a extinção do tráfico negreiro ou a eventual supressão do trabalho escravo. Os argumentos avançados durante a revisão e a oportuna denúncia desses tratados de comércio, ambas operadas por imposição do Parlamento, conformaram a primeira série de parâmetros que passaram a servir de baliza à diplomacia econômica brasileira, muito embora os objetivos então perseguidos tivessem mais uma justificativa de ordem fiscal do que propósitos "protecionistas" ou "industrializantes" como interpretam alguns historiadores. Nessa mesma fase, a política externa também tratou de estimular a imigração de agricultores europeus, instando as legações e agentes consulares no velho continente a atrair potenciais "colonos" com a oferta de terras e assistência material durante a fase de instalação na nova pátria.

De maneira geral, o Brasil foi basicamente defensivo nessa conjuntura, reagindo lentamente aos tratados desiguais de comércio que lhe tinham sido impostos pela administração portuguesa ou negociados por uma diplomacia nacional ainda incipiente e pouco afeita aos requisitos do desenvolvimento econômico do país. Não se procederam tampouco às necessárias adaptações econômicas e políticas internas para se romper com o instituto da escravidão e com a prática do tráfico, bem como com a dupla dependência externa (de mão-de-obra e financeira) que amarravam e limitavam severamente (pelo conseqüente contencioso com a Inglaterra e pela necessidade contínua de novos empréstimos para o serviço do principal) o pleno exercício de uma diplomacia soberana.

O sistema internacional conhecia então a chamada diplomacia "clássica", isto é, a do equilíbrio de poderes, mas também assistia à negociação dos primeiros tratados econômicos multilaterais de cunho técnico (cooperação nos transportes ferroviários, estabelecimento das "uniões" telegráfica e postal, acordos de propriedade industrial e de direitos autorais, direito marítimo, etc.). Nessa fase, *que corresponde ao período áureo da monarquia esclarecida de D. Pedro II*, o Brasil também participa da elaboração da ordem econômica, enviando diplomatas às conferências negociadoras dos primeiros tratados técnicos de cooperação entre os Estados. Cabe mencionar que ele foi também um dos primeiros do pelotão que mais tarde se convencionou chamar de "terceiro mundo" a se dotar de sistemas modernos de infra-estrutura: gás, telefone, ferrovias, transportes coletivos urbanos.

A diplomacia econômica brasileira, ou a sua política externa *tout court*, tinha um nome singular e quase que uma única preocupação nessa longa época: o café. O Brasil era o café e o café era o Brasil. A defesa dos interesses da classe dominante, que fornecia todos os quadros para a diplomacia, passa então pelo esquema nacional de sustentação do café, que, sem constituir exatamente um momento significativo de nossa diplomacia econômica (a não ser pelo lado da contratação de novos empréstimos externos), pode ser considerado como um primeiro exemplo de esquema articulado de defesa de um produto de base, segundo um modelo que, aperfeiçoado e ampliado, iria frutificar apenas no pós-guerra. Mas, não se poderia contudo deixar de fazer referência aos primeiros esforços de "promoção comercial" no exterior, em favor da colocação de um maior número de bens produzidos localmente, nem tampouco à participação na Conferência de Versalhes que, entre outros, criou a Organização Internacional do Trabalho em 1919, introduzindo o que se poderia chamar de primeiro exemplo de "cláusula social" no sistema econômico mundial.

A diplomacia do "secundário": desenvolvimentismo e fechamento externo

A crise dos anos 30, de certo modo, representou ainda uma política de defesa do café, mas também de defesa dos interesses mais gerais da economia nacional, com momentos de difícil negociação financeira e comercial com os principais parceiros econômicos (EUA, Reino Unido, Argentina e Alemanha). A crise mundial determinou contudo uma redução drástica no coeficiente de abertura externa, iniciando um ciclo de descolamento da economia mundial que persistiu até recentemente. Paradoxalmente, porém, as etapas cruciais do proces-

so de industrialização no Brasil (siderurgia, indústria automobilística) se dão através do aporte de recursos externos (capitais, know-how), mas numa situação de prioridade exclusiva para o mercado interno e com reflexos protecionistas delongados.

Os momentos decisivos da diplomacia econômica brasileira são vividos no imediato pós-guerra, com a reconstituição da ordem econômica mundial, quando mudam fundamentalmente os cenários hegemônicos e as condições institucionais e políticas das relações econômicas internacionais que tinham prevalecido até então. É também o momento da aparição, ainda precária, do que se poderia chamar de "diplomacia do desenvolvimento", com novas demandas e novos atores na cena mundial. Os problemas de diplomacia econômica são então bem mais complexos (nada mais, nada menos do que a emergência de uma nova ordem mundial nos planos monetário, financeiro e comercial), mas a atuação econômica externa brasileira continua a ser dominada pela venda, de preferência a preços garantidos, de suas matérias-primas nos mercados externos e, secundariamente, pelo acesso aos capitais e equipamentos necessários à industrialização interna.

O Brasil participa de maneira plena, mas de forma algo contraditória nessa conjuntura (que vai de Bretton Woods à conferência de Havana, passando pela formação do GATT), tomando consciência, pela primeira vez, de que talvez aquele novo mundo estivesse sendo organizado exclusivamente pelos (e para os) países ricos. Em todo caso, nossos interesses econômicos, a despeito de um "alinhamento político" de princípio, passam a ser afirmados com maior ênfase, sobretudo numa segunda fase (conferências interamericanas e negociações bilaterais, de 1948 a 1952), quando o que talvez se poderia chamar de "congelamento do poder econômico mundial" já tinha provavelmente feito sentir seus efeitos sobre a nova ordem, limitando a margem de atuação do Brasil.

Numa segunda fase, a partir dos anos 50 e até princípios dos anos 80 pelo menos, o Brasil torna-se basicamente ofensivo e adota um modelo de atuação diplomática que poderia ser chamado de "diplomacia ativa do desenvolvimento", com a afirmação repetida e persistente da necessidade de uma nova ordem econômica internacional, mais propensa aos interesses dos países em desenvolvimento. Os problemas da agenda econômica internacional são os mais variados possíveis, sobretudo de natureza comercial e financeira (com a derrocada do mundo concebido em Bretton Woods), mas cabe ressaltar também a incapacidade propriamente interna de estabilizar a economia brasileira e de implantar as bases de um crescimento sustentável e autônomo tecnologicamente. Assim, a despeito de um rápido processo de crescimento econômico e de diversificação de sua pauta

comercial, o Brasil não conseguiu completar seu desenvolvimento social e tecnológico ou aumentar significativamente o volume ou a qualidade de sua participação no comércio mundial.

É a fase da negociação de exceções – tratamento especial e diferencial, não-reciprocidade – aos acordos econômicos internacionais (Parte IV do GATT, cláusula de habilitação) e da multiplicação de iniciativas políticas para a reforma dos próprios princípios do comércio internacional. A ofensiva brasileira foi basicamente bem sucedida, pelo menos no plano institucional (senão no da prática efetiva), com a introdução, via UNCTAD sobretudo, dos esquemas preferenciais em vigor a partir dos anos 60. Essa fase corresponde igualmente ao período que alguns designam como de ascensão, afirmação e auge do pensamento cepalino ou "terceiro-mundista" em nossa diplomacia econômica, correspondendo, internamente, a uma política econômica e industrial protecionista (dita substitutiva), de caráter propriamente nacional. Ela se encerra, em meados dos anos 80, pela crise da dívida externa e pela "revisão" de alguns paradigmas e conceitos típicos da ideologia desenvolvimentista que tinham guiado a diplomacia econômica brasileira a partir de princípios dos anos 50.

Uma diplomacia do "terciário"? A nova inserção internacional do Brasil

O terceiro momento decisivo na história da diplomacia econômica brasileira, provavelmente ainda muito recente para ser analisado com um certo distanciamento crítico, corresponde não só a enormes transformações na ordem econômica e política mundial, com o final da Guerra Fria e o esfacelamento do modelo econômico socialista, mas também a mudanças igualmente importantes no cenário regional imediato. Apesar da afirmação dos valores capitalistas e das regras de mercado, não se pode confundir essa fase com o triunfo dos princípios liberais, já que protecionismo comercial e medidas discriminatórias unilaterais continuam a desenvolver-se sob novas formas (meio ambiente e normas sociais, por exemplo), mas assiste-se, ainda assim, ao surgimento de uma nova estrutura macro-política para as relações econômicas internacionais.

No plano mundial, esse período corresponde à lenta emergência de uma era multipolar ainda não totalmente definida economica ou politicamente, mas que já assistiu ao surgimento de uma nova organização econômica dedicada à administração não-hegemônica do sistema internacional de comércio, a Organização Mundial do Comércio, fechando o ciclo inaugurado meio século atrás em

Bretton Woods e Havana. No plano regional, se destacam as novas relações políticas com a Argentina e o lançamento de um ambicioso esquema de integração econômica regional, o Mercosul, ainda em fase de implementação. O lançamento da uma iniciativa pela integração hemisférica pode vir a perturbar um pouco o que seria talvez uma das prioridades da diplomacia econômica do Brasil na região, a conformação de uma área econômica sul-americana, que corresponderia ao espaço geográfico mais adequado ao processo de expansão "natural" de sua economia. Na verdade, o Brasil já se tornou hoje o que Hobson, Rosa Luxemburgo e Lênin chamavam, décadas atrás, de "país imperialista", ou seja, exportador de capitais.

Os problemas básicos da diplomacia econômica brasileira nessa conjuntura não podem mais ser identificados, como no passado distante ou mais ou menos recente, com a negociação de tratados bilaterais de comércio, com a captação de recursos externos para o desenvolvimento econômico e tecnológico ou com a sustentação de alguns poucos produtos básicos. O que está em causa, portanto, é, por um lado, uma difícil mas não menos necessária adaptação a essa nova ordem econômica mundial e, por outro, a construção (algo tentativa e de certa forma improvisada) de um novo relacionamento econômico e político, mais denso, com o principal vizinho imediato. Ambos os processos obrigam, em grande medida, à revisão (interna e externa) de alguns dos princípios tradicionais de atuação da diplomacia econômica brasileira. Não se trata mais, portanto, de simplesmente defender interesses relativamente bem identificados nos planos político e econômico (a denúncia dos tratados desiguais de comércio, os aportes de mão-de-obra escrava, o café, os capitais de empréstimo e de risco, o tratamento mais favorável no plano comercial multilateral etc.), mas de formular, defender e implementar relações econômicas externas mais complexas e diversificadas, consentâneas com os novos requisitos do desenvolvimento brasileiro.

Uma economia política do futuro: os desafios à frente

As condições em que passa a atuar a diplomacia econômica brasileira são, de certa forma, inéditas, marcadas pelas grandes alterações, acima referidas, nos equilíbrios mundiais e por necessidades ainda não bem definidas de sua política econômica interna e externa, que tem de (ou deveria) passar a trabalhar segundo um novo modelo, não protecionista, de desenvolvimento econômico. Trata-se, também, de um dos períodos mais ricos, ainda que não concluído, da história econômica mundial e regional, com experiências inovadoras em matéria de integração econômica e de liberalização comercial, de internacionalização e de

regionalização das estruturas produtivas (de bens e serviços) e financeiras mundiais, correspondendo de fato a uma interdependência ativa das economias nacionais.

As limitações para o exercício de uma ativa soberania econômica são de fato muito grandes: como dispor, por exemplo, de uma política comercial própria em face das exigências e condições colocadas pela OMC e pela união aduaneira do Mercosul? Ou de uma política industrial (que envolve tecnologias proprietárias, hoje objeto de regulamentação específica), considerando-se que as regras relativas ao investimento estrangeiro direto encontram-se em fase de harmonização internacional e que a elas não poderemos ficar alheios? Ou então de um desenvolvimento tecnológico autônomo, sem poder, talvez dentro em breve, exercer plenamente um certo *quantum* de liberdade para determinar compras governamentais?

Não se deve tampouco esquecer que, enquanto país intermediário e relativamente "avançado" na escala da industrialização, passamos a sofrer a concorrência de competidores mais modernos ou dispondo de custos laborais ainda mais baixos. A ameaça de maior desemprego industrial e a necessidade de passarmos efetivamente à fase da economia "terciária" da informação e do conhecimento impõem, assim, novas exigências de criatividade e de inovação, em termos de políticas públicas, às elites dirigentes do País.

Como o Brasil se insere no processo de reorganização, já em curso, da ordem econômica mundial, com vistas a maximizar suas oportunidades de desenvolvimento econômico e social, permanece, sem dúvida, o desafio principal de sua diplomacia econômica neste *fin-de-siècle* pouco complacente com os perdedores. Oxalá esta fração reduzida da economia terciária no setor governamental, representada pela burocracia diplomática, possa responder de modo adequado à "terceira onda" que transforma atualmente o mundo. A atual diplomacia dos "serviços" significa, antes de mais nada, que devemos estar prioritariamente a serviço do desenvolvimento econômico nacional e do progresso social da Nação.

Nota

O presente texto é o segundo de uma série de trabalhos tratando dos fundamentos econômicos, políticos e sociais, inclusive funcionais, da atuação diplomática. O primeiro, "A Ideologia da Política Externa", foi publicado no

Boletim *ADB*, da Associação dos Diplomatas Brasileiros (ano III, n° 27, jan-mar 1996, p. 4-6), sob o título "Sete teses idealistas sobre a inserção internacional do Brasil". Integram ainda a relação os trabalhos seguintes: "A Política da Política Externa" (sobre os movimentos políticos e forças sociais que a influenciaram) e "A Sociologia da Política Externa" (abordando aspectos da carreira diplomática), de próxima elaboração.

Maio de 1996

Resumo

O artigo analisa as características do processo de inserção econômica internacional que o Brasil percorreu historicamente, descrevendo o desempenho da diplomacia econômica e os desafios do momento. O ponto de partida é a diplomacia da agroexportação, depois a da industrialização como segunda fase da análise e, enfim, a do terciário. A revisão do processo de inserção econômica internacional permite ver o país não apenas como um exportador, mas como um parceiro industrializado preparado para aceitar os custos da interdependência.

Abstract

The paper reviews the characteristics of the international economical insertion process that Brazil is historically coming through describing the economic diplomacy performance and the challenges faced nowadays.

The starting point is the agro-exportation diplomacy, then the industrialization diplomacy as a second stage of analysis ending up in the terciary diplomacy. The paper explores the Brazilian process of economical insertion not just as an exporter but as an industrialized partner prepared to accept the costs of interdependence.

Palavras-chave: Brasil: política exterior. Brasil: relações econômicas internacionais. Brasil: diplomacia.

Key-words: Brazil: external policy. Brazil: international economic relations. Brazil: diplomacy.

O fim da Guerra Fria: algumas implicações para a política externa brasileira

BENONI BELLI*

O fim da Guerra Fria, com a conseqüente superação da bipolaridade Leste-Oeste, constitui um marco na história das relações internacionais. Este fato histórico sem precedentes, que pelo seu significado e alcance pode ser comparado às duas guerras mundiais, distancia-se destes conflitos pela peculiaridade de ter ocorrido sem um confronto militar direto. Longe de ter sido ocasionada pela derrota no campo de batalha, a derrocada da União Soviética e do socialismo real na Europa Central e Oriental foi produto, em grande medida, das contradições internas do próprio regime socialista. Os estudiosos das relações internacionais, diplomatas, estadistas e estrategistas, acostumados ao velho hábito de construir cenários e prever a evolução dos acontecimentos internacionais, viram-se presos em um turbilhão de eventos cuja profundidade e rapidez impediu previsões e inutilizou instrumentos conceituais e ferramentas teóricas. A perplexidade decorrente da aceleração do tempo histórico acabou por estimular a procura de um terreno firme sobre o qual assentar as bases de novas explicações, no caso dos estudiosos, e de novas políticas, no caso dos responsáveis pela tomada de decisões nas diferentes esferas da vida política, econômica e social. No entanto, a tentativa de escapar aos inconvenientes do terreno pantanoso e movediço da realidade contemporânea leva, com relativa freqüência, a simplificações que tendem a ressaltar determinados aspectos em detrimento de outros e a conferir, a todo custo, coerência ao que antes parecia amorfo e indefinido.

O fim da Guerra Fria propiciou o surgimento de duas visões principais sobre o sistema internacional. A visão triunfalista, por um lado, enfatiza o momento de convergência vivido com o sepultamento do comunismo, caracteri-

---

Rev. Bras. Polít. Int. 39 (1): 120-131 [1996].

* Diplomata. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Campinas. Este artigo é escrito a título pessoal e não reflete o ponto de vista do Ministério das Relações Exteriores.

zado sobretudo pelo encerramento do movimento de contestação do capitalismo. Valores como liberdade, democracia e mercado constituiriam o único conjunto de respostas aceitável em escala mundial. Uma segunda visão, por outro lado, que se poderia chamar "negativista", põe em evidência o potencial de conflitos liberados pelo fim da Guerra Fria, e antevê um mundo de divergências mais profundas do que aquelas baseadas em conflitos ideológicos. A primeira visão é atribuída a Francis Fukuyama, que decretou o fim da história, visto que não seria mais possível pensar outro objetivo para a humanidade além da implementação da democracia liberal. A segunda visão pode ser identificada, entre outros, com Samuel Huntington, para quem o fim da Guerra Fria marca a substituição das fronteiras políticas e ideológicas pelas linhas de cisão entre as civilizações.[1]

Estas duas visões, apesar de reducionistas, apontam elementos importantes e que merecem ser levados em conta. Com efeito, a atitude mais correta talvez seja a de evitar dar coerência a uma realidade inerentemente contraditória. Se é verdade que o fim dos alinhamentos ideológicos impostos pela Guerra Fria liberou ódios étnicos artificialmente represados, não é menos correto dizer que nunca tantos países realizaram transições democráticas e reformas econômicas liberalizantes. Pode-se identificar, portanto, duas tendências opostas que convivem na realidade atual. Para John Lewis Gaddis, a luta entre democracia e totalitarismo durante a Guerra Fria deu lugar ao conflito entre forças da integração e da fragmentação.[2] Segundo o autor, a integração envolve o levantamento das barreiras que historicamente separavam povos e nações em diferentes áreas como política, economia, religião, tecnologia e cultura. São exemplos de forças da integração: a revolução nas comunicações, que torna impossível privar os cidadãos do conhecimento acerca do que ocorre em outros lugares; o desenvolvimento de um mercado global dotado de uma rede comercial e financeira altamente integrada, impossibilitando estratégias isolacionistas; a ONU e outros organismos regionais adquirem força no cenário internacional e passam a dar especial ênfase à segurança coletiva; a grande liberdade para o fluxo de idéias; o círculo virtuoso em que à paz desde 1945 entre as grande potências soma-se a prosperidade associada às economias de mercado que, por sua vez, favorecem o florescimento de democracias liberais, e como democracias liberais não entram em guerra entre si, a paz resulta reforçada. As forças da fragmentação, por outro lado, atuam no sentido de reavivar antigas barreiras entre nações e povos. Dentre as forças da fragmentação, pode-se citar as seguintes: o nacionalismo; no campo econômico, o protecionismo; a tensão racial; e no âmbito religioso, o ressurgimento dos fundamentalismos.[3]

As forças identificadas por Gaddis não devem ser consideradas intrinsecamente negativas ou positivas, pois estão ambas eivadas de contradições. Da

mesma forma não se pode afirmar que tais forças são produto exclusivo do fim da Guerra Fria, visto que boa parte delas já atuava e fazia sentir seus efeitos desde o imediato pós-guerra. O que sem dúvida é preciso reconhecer é o fato de que a superação do conflito Leste-Oeste conferiu maior intensidade a algumas tendências ou tornou mais visíveis outras. A tendência fragmentadora do nacionalismo tomou corpo diante da falência das ideologias e da busca desesperada por novos *pontos de referência, cujo resultado tem sido a manipulação política das diferen-*ças históricas, culturais e étnicas com o objetivo de forjar identidades nacionais e alcançar um mínimo de coesão social ou simplesmente obter vantagens políticas. A ex-Iugoslávia pode ser o exemplo mais óbvio, mas outro caso limite nesse sentido seria o de Ruanda, país que sofre as consequências, como o vizinho Burundi, da imposição de uma estrutura de poder que manipula, desde a época da colonização, as diferenças étnicas de modo a torná-las rivalidades políticas e justificar privilégios e arbitrariedades. No sentido oposto caminha a tendência integradora da globalização econômica que, com o fim da Guerra Fria, atinge em intensidade nunca antes vista todos os pontos do globo, penetrando rapidamente nos antigos baluartes do socialismo real e do terceiro-mundismo militante.

Diante da impossibilidade, nos limites deste ensaio, de analisar com a devida atenção todas as forças em ação no cenário internacional pós-Guerra Fria, vale a pena refletir sobre uma das principais tendências contemporâneas, ou seja, a força integradora da globalização e de seus efeitos homogeneizadores sobre as sociedades nacionais. Procurar-se-á identificar as contradições mais evidentes deste processo e suas implicações para a inserção internacional do Brasil.

***

O ponto de partida da análise pode ser a definição de Raymond Aron do sistema internacional da Guerra Fria como um sistema bipolar heterogêneo[4]. Ou seja, tratava-se de um conflito entre dois atores em que cada um deles concentrava em suas mãos um tal poder que só podia ser contrabalançado pelo outro. Mas o conflito não se resumia a um puro cálculo de poder, senão que incluía também a disputa entre dois sistemas rivais e inconciliáveis de organização econômica, política e social, dotados ambos de pretensões universalizantes. A heterogeneidade, portanto, residia nas características internas de cada pólo de poder e nas ideologias que legitimavam, a um só tempo, as respectivas ordens internas e a busca de uma expansão universal dos dois modelos de organização das sociedades nacionais. A Guerra Fria sendo sobretudo decorrente da heterogeneidade do sistema internacional, a sua superação, com a derrota de um dos sistemas sociais

concorrentes, deveria levar logicamente a uma homogeneização do sistema internacional. Com efeito, há quem diga que o fim da Guerra Fria significou a superação de um conflito inter-sistêmico e a consagração de um movimento de expansão do capitalismo que já dura pelo menos 500 anos[5]. Cabe perguntar, todavia, se os efeitos dessa homogeneização são realmente benignos para todos, como querem crer autores liberais, ou se, ao contrário, impõem custos maiores para alguns e acentuam, em certos casos, as desigualdades.

Para a maioria dos autores liberais, o fim do comunismo abriu a possibilidade para que todos os países trabalhem juntos com vistas a estabelecer um mundo ordenado e produtivo. O fim da Guerra Fria teria tornado as questões econômicas, antes consideradas *low politics*, a prioridade número um de todos os países. E como o intercâmbio econômico é geralmente um jogo de soma positiva, estariam dadas as condições para um mundo de cooperação entre os Estados[6]. Este mundo róseo, ao que parece, está longe de ser uma realidade concreta em muitas áreas do globo. O intercâmbio econômico e a economia globalizada não são garantia de que todos usufruirão dos benefícios e das riquezas geradas pelo progresso tecnológico e pelo crescimento econômico. O surgimento de um sistema capitalista verdadeiramente mundial pode acarretar a homogeneização porque tende a moldar as instituições sociais e os hábitos culturais de modo a facilitar sua expansão, mas não elimina em um passe de mágica a luta pela distribuição mundial de poder e riqueza. É claro que a dinâmica do sistema internacional também não pode ser reduzida à luta pelo poder, ainda que este seja crescentemente função do sucesso econômico, pois a cooperação é possível e ganhos mútuos podem ser alcançados. Como, então, caracterizar a homogeneização do sistema internacional?

O importante a reter deste processo, além de suas implicações econômicas óbvias, é seu significado propriamente político. Nesse sentido parece extremamente útil a pergunta formulada por Fred Halliday: até que ponto o sistema internacional opera com base não apenas em normas interestatais compartilhadas, mas também em normas internas comuns?[7] A dinâmica globalizante do capitalismo envolveria as esferas econômica, política e cultural, e a Guerra Fria teria sido uma etapa em direção à sociedade internacional, no sentido de uma comunidade de unidades políticas unidas por laços econômicos e transnacionais, e caracterizada por um amplo compartilhamento de valores políticos e sociais. Este futuro, entretanto, dependeria da prosperidade econômica internacional, da consolidação da democracia liberal, e das reduções das tensões Norte-Sul. Não é necessário acreditar nas virtudes de uma sociedade internacional com tais características, tampouco é preciso considerar a Guerra Fria uma etapa naquela direção para admitir que o sistema internacional pós-Guerra Fria passa a operar

de modo a considerar negativo e ameaçador qualquer desvio em relação a um conjunto de valores consagrados nas normas internas das democracias liberais.

Valores como livre mercado, respeito aos direitos humanos, liberdade, democracia e preservação do meio ambiente passam a integrar uma nova concepção de segurança coletiva em que normas e práticas internas de determinados países que se afastem daqueles valores considerados universais são percebidos como ameaça à segurança e à prosperidade de toda a humanidade[8]. A crescente interdependência, com o aumento do fluxo transfronteiriço de idéias, bens, serviços, capitais e pessoas, contribui para o aumento dos custos recíprocos entre os diferentes países, ainda que tais custos, em termos de vulnerabilidade e sensibilidade, não sejam os mesmos para todos[9]. Desrespeito aos direitos humanos por parte de regimes autoritários, golpes contra governos democraticamente eleitos, a exploração desordenada do meio ambiente e a queimada de florestas, a existência de empresas nacionalizadas, são exemplos de fatos de diferente natureza que possuem uma característica comum: impõem custos a terceiros e são percebidos como ameaças à estabilidade do sistema internacional. A interdependência não é em absoluto um fenômeno novo, mas o fim da Guerra Fria gerou o sentimento de que os valores chamados ocidentais triunfaram e não há mais razão para arcar com os custos impostos pelas políticas que se distanciam de tais valores. Custos recíprocos continuarão existindo, pois sempre haverá limitação de autonomia mútua mesmo numa situação de interdependência assimétrica, mas o que se quer garantir é que tais custos se enquadrem dentro de certos limites considerados razoáveis pelas grandes potências[10].

Não é intenção aqui de negar a importância e o aspecto civilizador de muitos desses valores considerados "ocidentais". Nem tampouco retirar a legitimidade das preocupações internacionais quanto às condutas estatais que se afastam de determinados padrões consagrados no direito internacional e universalmente aceitos como desejáveis. O lado positivo da homogeneização seria justamente o de levar a um grau maior de respeito a valores que podem ser considerados universais, como os direitos humanos, a democracia e o acesso a um meio ambiente saudável. O que se deseja sublinhar é o uso politicamente interessado que geralmente se faz de tais valores. Para ficar apenas em um exemplo, já que esta questão será retomada adiante, pode-se citar o fato de muitos países considerados os principais representantes da "civilização ocidental" utilizarem dois pesos e duas medidas ao denunciarem violações de direitos humanos, deixando de lado, na maior parte das vezes, fatos semelhantes que ocorrem em suas próprias sociedades ou em países com os quais mantêm relações privilegiadas. Paradoxalmente, o fim da Guerra Fria abre um espaço ainda maior tanto para o uso mesquinho e interessado de tais valores - que agora pode esconder-se

sob o manto da defesa dos valores universalmente aceitos - quanto para, em tese, um verdadeiro progresso na implementação desses mesmos ideais.[11]

A pergunta que segue, como as anteriores, não poderá ser respondida de maneira exaustiva: como o processo de globalização e interdependência, com sua tendência a cobrar a homogeneização dos sistemas econômicos, sociais e políticos, tem afetado as opções de política exterior do Brasil?

***

Algumas hipóteses provisórias podem ser avançadas como tentativa de resposta preliminar à indagação feita na seção anterior. Se a política externa de um país consiste na tentativa de compatibilizar necessidades internas com possibilidades externas[12], a resposta a tal pergunta passa necessariamente pelo exame de casos concretos em que a diplomacia brasileira teve de lidar com um ambiente internacional modificado e com um novo conjunto de constrangimentos e incentivos no sistema internacional. Sem entrar nos meandros do estudo da tomada de decisões, pode-se eleger, para efeitos ilustrativos, três casos em que o Brasil foi levado a alterar sua estratégia de inserção internacional em razão de uma nova realidade internacional, exacerbada com o fim da Guerra Fria.

Durante a Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais a posição brasileira evoluiu da recusa em discutir os chamados "novos temas" - comércio de serviços, direitos de propriedade intelectual e medidas de investimento - para uma posição mais flexível no final da Rodada. Este movimento de abandono de posições tradicionais, tidas como maximizadoras da autonomia do país, e a aceitação de participar mais ativamente do sistema multilateral de comércio, não pode ser explicado com base tão-somente nas mudanças políticas internas. Sem dúvida a formação de coalizões políticas favoráveis aos processos de abertura comercial e a outras reformas econômicas liberais desempenhou um papel fundamental. Mas seria pouco provável a mudança do antigo modelo de substituição de importações sem que o sistema internacional oferecesse constrangimentos e incentivos. De forma simplista e um tanto caricatural, pode-se dizer que o novo ambiente econômico global tem forçado os países em desenvolvimento a escolher entre participar ativamente da economia internacional ou marginalizar-se[13]. A evolução da posição brasileira no GATT acompanhou uma tendência verificada em quase todos os países em desenvolvimento na década de 80, ou seja, liberalização do comércio exterior e dos regimes de investimento, privatizações, desregulamentação da economia, redução da intervenção econômica estatal, crescente confiança nos mecanismos de mercado e maior freqüência do uso de

instrumentos monetaristas. Em suma, observou-se a ocorrência do fenômeno denominado "triunfo da política econômica neoclássica no mundo em desenvolvimento"[14].

O argumento mobilizado pela diplomacia brasileira quando resistia à inclusão dos novos temas no GATT baseava-se sobretudo no perigo então vislumbrado de abrir mão de determinados instrumentos de desenvolvimento. Denunciava-se a tentativa dos Estados Unidos e de outros países desenvolvidos de forçar a regulamentação internacional de assuntos que transcendiam o terreno propriamente comercial, e que diziam respeito às políticas de desenvolvimento tradicionalmente perseguidas por países como o Brasil. A ameaça percebida era a de que uma regulamentação internacional dos novos temas impedisse o acesso brasileiro ao núcleo dinâmico da economia internacional, já que inviabilizaria o desenvolvimento de indústrias nacionais dotadas de capacidade tecnológica própria. Os escassos recursos de poder detidos pelo país, que podem ser vistos como resultado da crise profunda da década de 80 e da crescente perda de atração estratégica à medida que a Guerra Fria chegava a seu fim, impossibilitaram uma resistência maior às pressões internacionais por reformas. A consciência da inviabilidade internacional de um modelo considerado ultrapassado e inaceitável pelos países de maior poder relativo na cena mundial facilitou a ascensão das coalizões políticas mais afinadas com a nova realidade[15].

Como demonstra a evolução da posição brasileira no GATT, prevaleceu um cálculo em que a manutenção de antigas posições foi considerada demasiado custosa. Em outras palavras, fez-se uma clara aposta nas forças da globalização e integração. A atitude contrária, protecionista, seria fragmentadora e até certo ponto isolacionista, e certamente insustentável. A cobrança internacional de uma postura "economicamente correta" é uma das faces do processo de globalização, mas seria possível citar outras áreas em que a diplomacia brasileira se viu obrigada a mudar posições tradicionais para evitar perdas maiores. Também nas questões de meio ambiente, por exemplo, houve uma mudança importante no discurso e na prática internacional do Brasil: é abandonado o argumento de que o movimento ambientalista internacional teria como objetivo evitar o desenvolvimento dos países pobres, e parte-se para uma postura mais ativa que consiste basicamente em aceitar a idéia de preservação do meio ambiente como uma preocupação legítima de toda a humanidade e procurar introduzir na retórica preservacionista o tema do desenvolvimento sustentável.

Esta mudança se fez sentir com maior força na política e no discurso para a Amazônia. Em vez de interpretar a preocupação internacional com as queimadas na floresta amazônica como ameaça à soberania nacional - visto que estaria a indicar um interesse espúrio de intervenção nos assuntos internos do Brasil ou

o eterno interesse estrangeiro em explorar as riquezas nacionais -, a posição oficial passa a ser a de reconhecer o problema e de comprometer-se em resolvê-lo. A nova posição, claramente em sintonia com o processo de globalização, não deixou de apresentar características próprias da condição de país em desenvolvimento. Com efeito, se o sistema internacional cobrava ações no sentido de coibir a exploração desordenada dos recursos naturais, o país tentou responder a tais constrangimentos sem descuidar da necessidade interna de desenvolvimento. Assim, a reivindicação de financiamentos facilitados e transferência de tecnologia "limpa" para o Brasil se inscreve neste quadro complexo e tenta aproveitar o interesse internacional na Amazônia como elemento de barganha na busca de condições mais favoráveis ao desenvolvimento nacional.

Parece evidente que também a retórica ambientalista pode ser usada para interesses pouco altruístas e universais, como por exemplo a preocupação de manter intacta a biodiversidade amazônica para servir de matéria-prima exclusiva dos grandes laboratórios internacionais da indústria farmacêutica. Mais uma vez resultam transparentes as contradições do processo de globalização e de homogeneização do sistema internacional, fornecendo, desse modo, um bom pretexto para a sobrevivência do discurso soberanista em determinados setores da sociedade e da burocracia estatal. Mas a existência de interesses particulares apenas demonstra que a política e as relações de poder continuam vigentes e que não podem ser diluídas em meio aos inúmeros processos que conferem realidade à homogeneização e à integração. Isto não é motivo para simplesmente negar o potencial de avanço e de busca do bem-estar geral que algumas tendências e processos da integração podem engendrar.

No campo dos direitos humanos, a mudança na orientação da política externa brasileira foi igualmente notável. Se nos anos 70 a diplomacia brasileira tinha uma posição essencialmente defensiva, os anos 90 marcaram a plena inserção do país nos sistemas global e regional (ONU e OEA) de promoção e proteção aos direitos humanos. De forma semelhante à mudança ocorrida para a área ambiental, a recusa principista de discutir problemas nacionais sob o pretexto de pertencerem ao domínio exclusivo da soberania nacional deu lugar à crescente transparência no tratamento da matéria. Novamente a dinâmica interna desempenhou um papel decisivo, afinal uma mudança tão significativa seria impensável dentro dos marcos do regime autoritário.

O fim da Guerra Fria, por sua vez, ofereceu importantes incentivos para a mudança verificada. Parece inegável que a situação real dos direitos humanos em diferentes países tornou-se muito mais visível com a progressiva perda de importância do filtro ideológico que toldava a avaliação das situações nacionais durante a Guerra Fria. As violações de direitos humanos tornaram-se, portanto,

logicamente injustificáveis, seja porque do ponto de vista estratégico deixou de fazer sentido ignorar os abusos cometidos por determinados governos em nome da aliança contra o avanço do comunismo, seja porque as denúncias de violações não podem mais ser atribuídas a uma suposta propaganda ideológica das chamadas "democracias burguesas".

Como já foi dito antes, também nesta área a superação do conflito Leste-Oeste não eliminou automaticamente as considerações estratégicas. No entanto, em que pese a persistência do double standard, que se traduz em tratamento diferenciado para países com históricos de violações semelhantes por parte de alguns países desenvolvidos, o potencial de avanço e de concretização do ideal de universalidade dos direitos humanos encontra-se sem dúvida mais presente hoje do que no período de vigência da Guerra Fria. No caso específico do Brasil, nossa diplomacia tem reconhecido a legitimidade da preocupação internacional com a situação dos direitos humanos em qualquer parte do mundo, sem deixar de chamar a atenção para a necessidade de introduzir inovações conceituais que possam dar conta da complexidade das situações vividas por diversos países em desenvolvimento. Exemplo de avanço conceitual foi a introdução da idéia de interdependência entre desenvolvimento, democracia e direitos humanos na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena (1993).

Qualquer processo de planejamento e formulação de política externa precisa levar em consideração a dualidade integração-fragmentação e fazer uma aposta sobre a tendência que deverá prevalecer no curto e médio prazos. Não se trata, porém, de uma aposta no escuro ou baseada somente no wishful thinking. Já que não é possível ter certeza sobre qual das tendências prevalecerá, a aposta não poderá implicar abrir mão de mecanismos de defesa contra retrocessos e inversões de tendências. Na área do comércio internacional não bastará promover a abertura das fronteiras para os fluxos de bens e serviços, será necessário dotar o país de instrumentos de proteção contra a tendência fragmentadora do protecionismo e do dumping presente inclusive entre os países que se intitulam guardiães do liberalismo global. Da mesma forma, a promoção dos valores democráticos, de respeito aos direitos humanos e às regras comuns sobre meio ambiente pode ser indício de que o fim da Guerra Fria abriu um espaço maior para a construção de uma sociedade internacional. Mas a aposta nesta última tendência não poderá fechar os olhos para os interesses pouco louváveis que muitas vezes se escondem por trás do véu retórico da promoção da democracia e dos direitos humanos, ou mesmo da proteção ao meio ambiente. A invasão do Panamá e do Haiti, não obstante os efeitos benéficos que eventualmente tenham advindo - e ainda é demasiado cedo para emitir um juízo a respeito - não teriam ocorrido se interesses particulares dos EUA não estivessem em jogo.

A diplomacia brasileira terá de enfrentar, continuamente, os dilemas e contradições do mundo pós-Guerra Fria, e terá de fazê-lo sem escolher entre alternativas excludentes ou abrir mão da tentativa de influir sobre o sistema internacional de modo a favorecer os legítimos interesses do país. Em outras palavras, será necessário, cada vez mais, avançar os interesses nacionais sem perder de vista as responsabilidades impostas por uma situação de crescente interdependência global. Nesse sentido, será igualmente importante avaliar a atuação de forças opostas à integração e, sobretudo, saber distinguir as preocupações internacionais legítimas sobre certas políticas públicas domésticas daquelas que encobrem apenas a busca de vantagens exclusivistas por meio de um hábil exercício de desfaçatez diplomática.

Maio de 1996

Notas

1 Ver FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992. HUNTINGTON, Samuel P. "Choque das civilizações?" *Política Externa*, 2 (4): 120-41, abril, 1994.

2 GADDIS, John Lewis. "Toward the Post-Cold War World." In: GADDIS, John Lewis. *The United States and The End of the Cold War*. New York: Oxford University Press, 1992. p. 193-216. Para uma abordagem semelhante da dialética integração-fragmentação ver: LAFER, Celso e FONSECA JÚNIOR, Gelson. "Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (Notas analíticas e algumas sugestões)". In: FONSECA JÚNIOR, Gelson e CASTRO, Sérgio H. N. de. *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: IPRI/Paz e Terra, 1994. p. 49-77. (vol.1).

3 Aqueles que contestam a tese do fim da história procuram sublinhar a atuação das forças da fragmentação: "Rather than the end of history, the post-Cold War world is witnessing a return of history in the diversity of sources of international conflict. Liberal capitalism has many competitors, albeit fragmented ones. Examples include the indigenous neo-Maoism of Peru's Shining Path guerrilla movement, the many variants of Islamic fundamentalism, and the rise of ethnic nationalism". NYE JR., Joseph. "What New Order?" In: WITTKOPF, Eugene. *The future of American foreign policy*. New York: St. Martin's Press, 1994. p. 51.

4 ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora UnB, 1986.

5 Ver: HALLIDAY, Fred. "Cold War as Inter-Systemic Conflict: Initial Theses" In: BOWKER, Mike and BROWN, Robin (eds.). *From Cold War to Collapse: Theory and World Politics in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. p. 21-34.

6 Este parece ser o caminho seguido em: MUELLER, John. "Power" and Order in the "New World Order". Berlim, XVIth World Congress of the International Political

Science Association, August 21-25, 1994. Mimeo.

7 HALLIDAY, Fred. "A Guerra fria e seu fim: conseqüências para a teoria das relações internacionais". *Contexto Internacional,* 16(1): 53-73, jan/jun, 1994.

8 Segundo Andrew Hurrell esta é uma visão maximalista da segurança coletiva. Para os defensores desta concepção, a evolução do sistema internacional criou uma situação em que as estruturas internas dos Estados podem constituir ameaças à paz, segurança e tranqüilidade da comunidade internacional. Nestes casos, a ONU deveria dar a certos Estados o direito de ingerência para agir em nome da comunidade internacional. HURRELL, Andrew. Collective Security and International Order Revisited. *International Relations.* 1992. p.37-55.

9 Os conceitos de interdependência, vulnerabilidade e sensibilidade aqui utilizados são os avançados em: KEOHANE, Robert and NYE JR, Joseph. *Power and interdependence.* Boston: Little Brown, 1977.

10 É curioso que países mais fracos no sistema internacional possam se valer de sua própria situação de fraqueza para impor custos a países fortes e desenvolvidos. Numa espécie de "inversão" da interdependência assimétrica, países com problemas internos podem forçar concessões por parte de países mais fortes. O caso dos refugiados cubanos que migravam aos milhares para os EUA é um bom exemplo. Cabe apontar, entretanto, que um recurso de poder baseado na pobreza ou numa posição de fraqueza estrutural dificilmente terá chances de ser operacional no longo prazo, pois os países mais fortes tenderão a usar o poder financeiro, comercial e, em alguns casos, militar, para obter mudanças nas políticas de países fracos. Uma eventual utilização do interesse internacional na preservação da Amazônia como poder de barganha para obter financiamento para um projeto de desenvolvimento sustentável teria como consequência provável a imposição de condicionalidades capazes de limitar a autonomia brasileira na definição das prioridades de investimento.

11 É preciso ter em mente, porém, que o objetivo deste ensaio é ressaltar as contradições da tendência da homogeneização. Se fosse intenção identificar o principal obstáculo para a implementação de valores como a democracia e os direitos humanos, certamente seria necessário fazer referência à tendência fragmentadora representada pela ascensão dos fundamentalismos religiosos, não apenas no mundo árabe e muçulmano mas também no mundo ocidental e cristão.

12 LAFER, Celso. "Reflexões sobre a inserção do Brasil no contexto internacional". *Contexto Internacional,* (11): 33-43, jan/jun, 1990.

13 Cabe acrescentar que há casos em que a marginalização não depende de uma escolha, mas é simplesmente uma situação imposta pela realidade internacional. Este parece ser o problema de muitos países africanos cujos líderes abandonaram a retórica terceiro-mundista e hoje querem ver seus países "explorados" pelo capitalismo internacional.

14 Ver: BIERSTECKER, Thomas J. "The "Triumph" of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and Bases of Governance in the International Economic Order". In: ROSENAU, James and CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). *Governance without Government: Order and Change in World Politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 102-31

15 Note-se que a tendência a considerar "infratores" da ordem mundial aqueles que perseguem políticas internas conflitantes com o receituário liberal tem conseqüências específicas na área comercial. Em vez de intervenção militar para debelar a "ameaça", emprega-se mecanismos menos violentos mas não menos eficazes: retaliação comercial, congelamento do fluxo de investimentos, suspensão de financiamentos etc. Países poderosos, entretanto, são capazes de agir contra as forças integradoras que dizem representar e, de maneira aparentemente contraditória, ter uma estratégia de liberalização externamente agressiva e internamente defensiva.

Resumo

A superação do conflito Leste-Oeste levou ao surgimento de duas importantes tendências no sistema internacional: fragmentação e integração. A primeira pode ser identificada com os fenômenos de guerras civis, protecionismo, fundamentalismo; enquanto a segunda é caracterizada pela interdependência econômica, o estabelecimento de regimes democráticos em vários países e o fortalecimento do papel das Nações Unidas nos assuntos mundiais. Este artigo analisa três áreas - comércio internacional, meio ambiente e direitos humanos - em que a política externa brasileira sofreu mudanças como resposta, entre outros, aos incentivos e constrangimentos fornecidos pela natureza contraditória da tendência da integração. O autor procura demonstrar tanto o potencial para ganhos comuns representado por alguns "valores universais" quanto a manipulação dos mesmos valores com vistas a proteger interesses particulares.

Abstract

The close of the long-standing East/West conflict gave rise to two major trends in the international system: fragmentation and integration. The former is identified with the phenomena of civil strifes, protectionism, fundamentalism, while de latter is characterized by economic interdependence, the establishment of democratic regimes in many countries and the stregthening of the United Nations' role in world affairs. This article deals with three areas (international trade, environment and human rights) in which Brazilian foreign policy was changed as a response to, among others factors, the incentives and constraints provided by the contradictory nature of integration. The author seeks to shed light on both the potentiality for shared gains represented by some "universal values" and the manipulation of such values in order to protect vested interests.

Palavras-chave: Brasil: política exterior. Brasil: diplomacia. Guerra Fria.
Key-words: Brazil: foreign policy. Brazil: diplomacy. Cold War.

A Guerra das Malvinas e a política exterior argentina: a visão dos protagonistas*

MARIO RAPOPORT**

Introdução

Fruto de extensas entrevistas com alguns dos principais responsáveis pela política exterior argentina durante a guerra das Malvinas e no período imediatamente posterior, este artigo procura refletir em carne viva a visão desses protagonistas: Nicanor Costa Méndez, ministro das Relações Exteriores durante o governo do general Galtieri, Eduardo Roca, embaixador argentino nas Nações Unidas, nesse período e Lucio García. del Solar, embaixador dos Estados Unidos durante o período posterior ao do General Bignone. As três entrevistas que permitem compor nosso artigo formam parte de um projeto mais vasto de história oral da política exterior argentina e não foram expostas integralmente nesse trabalho[1].

Procurou-se reconstruir os testemunhos de maneira que o fio da ação política e diplomática possa ser seguido da forma mais articulada possível. Um apêndice resgata a trajetória de cada um dos entrevistados.

Rev. Bras. Polit. Int. 39 (1): 132-158 [1996].
* Este artigo é parte do projeto "Globalización e Integración. Factores Históricos y Problemas Actuales del Cono Sur", do programa UBACYT da Universidade de Buenos Aires. Agradeço a Craciela Sanchez Cimetti que colaborou para a realização das entrevistas e a Ricardo Vicente, cuja contribuição foi inestimável para a confecção do texto.
Tradução de Denise García, revisão de Amado Luiz Cervo e Paulo Roberto de Almeida.
** Professor da Universidade de Buenos Aires. Diretor do Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de la Universidad de Buenos Aires-Conicet.

1 - Os condicionantes da política exterior do Governo Militar (1976 - 1983)

A ocupação das Ilhas Malvinas, em abril de 1982, teve relação com a conduta político-diplomática errática vinculada não somente ao exercício do poder por uma ditadura militar que não deveria dar satisfações de suas atitudes à cidadania, como também à peculiar inserção da Argentina no mundo dos anos 70 e 80, quando os interesses dos seus setores dirigentes mostravam, em seus princípios e em seu modo de agir, profundas contradições.

O golpe militar de março de 1976 teve elementos de ruptura e continuidade com a história política e militar do país. Economicamente, constitui-se em um ponto de inflexão, de não-retorno, no que diz respeito ao modo de substituição de importações predominante desde a crise de 1930. De uma forma ou de outra (via abertura comercial, endividamento externo ou reestruturação industrial) inaugurou-se uma etapa que o país ainda vive, mesmo que as circunstâncias e os ajustes de rumo tenham modificado metas e processos. Na política externa também houve repercussões profundas, vinculadas tanto à repressão e à destruição dos aparatos políticos existentes como à mudança do modo econômico. As alianças populistas que possibilitaram o primeiro peronismo já não poderiam ser reconstituídas.

Ao contrário, no que diz respeito à vinculação com o mundo, a continuidade com o passado, apesar das aparências, resultou mais forte que qualquer vontade de mudança. E nas distintas etapas do poder militar, essa continuidade refletiu-se em dois aspectos de sua política.

O primeiro deles tinha relação com a força subjacente do triângulo de relações com a América do Norte e a Europa e com a tradição de enfrentamentos e controvérsias com os Estados Unidos. Apesar de que a ditadura militar se autoproclamasse pró-ocidental e anticomunista, as conflituosas relações com Washington, em grande parte de natureza diferente daquelas com governos democráticos (o problema dos direitos humanos), pareceram reproduzir e ampliar velhas tradições. Quanto ao vínculo com a Europa, este estava em verdade deteriorando-se desde os anos 60, tanto no terreno econômico como no político, enquanto se haviam expandido os laços com a União Soviética e o bloco oriental. Desse lado, as razões foram se constituindo desde princípios dos anos 70, principalmente com o mercado para os produtos argentinos, o que induziu um fortalecimento das relações políticas e castrenses durante os anos da ditadura militar. Nesse sentido, o da abertura ao Leste, o período de Videla e Viola (os dois primeiros Presidentes militares desde o golpe de 76) representou uma evidente

continuidade com o governo militar anterior de Lanusse (1971-1973) e com os governos peronistas que o sucederam (1973-1976).

O segundo aspecto em que o regime militar (agora com Galtieri como Presidente) mostrou linhas de continuidade com o passado, foi mediante a nomeação como Chanceler, em dezembro de 1981, de Nicanor Costa Méndez (também Chanceler do general Onganía, em 1966-1968), que expressava a ideologia nacionalista, católico-conservadora, de um setor influente das Forças Armadas. Esta ideologia se vinculava com a doutrina da segurança nacional, na moda no continente em meados dos anos 60, voltando a impulsionar um estreitamento de vínculos com setores do Pentágono e da direita norte-americana, processo que se via favorecido pela chegada de Reagan à Casa Branca. O governo de Galtieri buscou assim melhorar as relações com os Estados Unidos, colaborando mais ativamente com a política desse país na América Central mas sem modificar os padrões do comércio exterior argentino nas relações com a União Soviética.

Nesse contexto, as idas e vindas da diplomacia militar durante o episódio das Malvinas, tal como se manifestava nas percepções e atitudes da época, mostraram o complexo de forças sobre o qual se baseava o regime militar de Galtieri na trama de suas relações com o mundo.

A ocupação das Ilhas Malvinas era uma última contradição que conduzia a política exterior a uma grande rua sem saída: a questão representava uma reivindicação legítima de um governo ilegítimo que consolidava provisoriamente a deteriorada frente interna, às custas de um triunfo improvável, e deteriorava irremedialvelmente o delicado panorama da frente externa.[2]

2- A escalada do conflito

No dia 24 de março de 1976, um golpe militar derrocou o governo constitucional de Maria Estela Martínez de Perón. O novo Presidente, general Videla, em nome da Junta Militar que encabeçou o movimento, definiu o inaugurado "Processo de Reorganização Nacional" como "uma nova etapa da vida nacional" na qual seguiria sendo prioritária "a luta contra a subversão qualquer que seja a forma que ela adote". A "luta anti-subversiva", enquadrada nos termos da Doutrina da Segurança Nacional, desenvolveu-se à revelia do Estado de Direito. Um ano depois do golpe, a organização Anistia Internacional publicou um informe que desnudou a situação das liberdades na Argentina. O conhecimento da sistemática violação de direitos humanos deteriorou as relações com o governo de Carter. O Presidente americano, no marco do enfrentamento

com a União Soviética, estava empenhado em uma política de defesa das garantias e direitos individuais.

A condenação internacional aos métodos repressivos do governo militar manifestou-se em outubro de 1980. O Comitê do Parlamento norueguês outorgou o Prêmio Nobel da Paz ao argentino Adolfo Pérez Esquivel, reconhecendo sua atividade perante organismos defensores de direitos humanos. Pouco tempo depois, a Junta Militar designou o general Viola como sucessor de Videla para a presidência, programando a posse do cargo para março de 1981.

Nesse ano de 1981, anteriormente a sua designação como ministro, Nicanor Costa Méndez viajou para a Europa para participar de um seminário em Colônia (Alemanha). Pôde comprovar e, em seu momento comunicar ao então Presidente Viola, "a má figura que tinha o governo militar na Europa". Entrevistou, na França, o Chanceler François Poncet que lhe manifestou: "na Europa de hoje, militar repressor evoca tudo aquilo que a Europa não quer ver. Nem a Europa de direita, nem de esquerda, nem a do centro ... De tal maneira, que o que fazem lá é indefensável. Trataremos de ter boas relações econômicas, mas não se encontrará apoio em nenhum governo europeu".

Costa Méndez entrevistou também, nos Estados Unidos, o secretário de Assuntos Latino-americanos, Williams Rogers e outro funcionário em exercício na mesma Secretaria, onde também escutou críticas similares às européias: ainda que "não me dissessem com a mesma clareza, não havia dúvida de que não havia boa disposição para com o governo argentino". Contudo, pôde constatar "que nos recebiam porque interessava-lhes ter contatos com setores de direita, com setores conservadores, vinculados ao mundo dos negócios. Por outro lado, "não havia igual disposição junto às pessoas que rodeavam Carter". Patricia Derian, funcionária defensora dos direitos humanos, assinalou a Costa Méndez que o governo argentino "não poderia abandonar o devido processo legal".

Outro problema, igualmente importante, era de ordem comercial. Em janeiro de 1980, os Estados Unidos haviam solicitado à Argentina a adesão ao embargo de cereais decretado por esse país contra a União Soviética, à raiz da invasão soviética ao Afeganistão. Por essa época, o Leste Europeu havia-se convertido em um importante destino para a exportações de grãos da Argentina. A não-adesão à medida americana provocou indignação ao inspirador da mesma, o Secretário de Segurança, Brzezinski. Costa Méndez recorda que "era uma pantera contra o governo argentino... Dizia (referindo-se à decisão argentina) que havia sido um erro gravíssimo, uma falta de lealdade, uma falta de solidariedade e que, algum dia, iríamos pagá-la". Para Costa Méndez, a política argentina com relação à União Soviética no caso de Brzezinski e de outros, havia sido mal

recebida: "não sei se haverá influido em decisões posteriores mas de alguma maneira criou um ambiente negativo nesses setores".

De todo modo, o protagonismo diplomático de Costa Méndez começaria em 11 de dezembro de 1981, quando o general Viola foi deposto da presidência. Nesse momento, quem assumiu a primeira magistratura foi o chefe do exército, general Leopoldo F. Galtieri. Ademais, integravam a Junta o chefe da Força Aérea, brigadeiro Basilio Lami Dozo e o chefe da Marinha, almirante Jorge Anaya.

Costa Méndez foi então designado Ministro das Relações Exteriores. Tinha uma larga experiência no tema das Malvinas, uma vez que tinha participado das conversações anglo-argentinas entre 1966 e 1968. Tais conversas haviam-se realizado conforme o disposto pela Resolução 2065, aprovada pela Assembléia General das Nações Unidas no dia 16 de dezembro de 1965, que reconhecia a "existência de uma disputa entre os governos do Reino Unido e Argentina acerca da soberania de tais ilhas" e convidava a ambos os governos a "prosseguir sem demora as negociações encomendadas pelo Comitê Especial ... a fim de encontrar uma solução pacífica para o problema, tendo devidamente em conta as disposições e os objetivos da Carta das Nações Unidas e a Resolução 1514 da Assembléia General, bem como os interesses da população das Ilhas Malvinas". As conversações não prosperaram, apesar da declaração do representante inglês acerca da disposição de seu país em ceder a soberania sobre as ilhas. A definição sobre a forma na qual se contemplariam os interesses dos habitantes das ilhas (kelpers), provocou a interrupção das tratativas. Por essa época, criou-se em Londres, o Falklands Islands Committee (Comitê das Ilhas Falklands), apoiado pela Falkland Islands Company (Companhia Ilhas Falklands) - empresa com interesses consideráveis nas ilhas - que impulsionou uma agressiva campanha contra a cessão da soberania.

Ao caracterizar a política exterior inicial do general Galtieri, Costa Méndez define o Presidente como "um homem com uma atitude muito firme em matéria de política de fronteiras com o Chile e como um bom amigo dos Estados Unidos, com a decisão de levar a cabo uma política muito favorável aos Estados Unidos". Com respeito ao Chile, Galtieri compartilhava - segundo ele - a idéia do setor que estava disposto a desatar a guerra em 1978. Naquela oportunidade, uma disputa com o país vizinho governado pela outra ditadura militar, a do general Pinochet, sobre o território que se estende ao sul do Canal de Beagle, motivou uma proposta de mediação da parte do Vaticano. A aceitação dessa proposta permitiu neutralizar o iminente enfrentamento bélico.

Quanto aos Estados Unidos, Costa Méndez destaca que Galtieri coinci-

dia com sua própria apreciação de "que tanto na Europa como no Mercado Comum - ainda mais com o ingresso da Grã-Bretanha nesse mercado - não teríamos oportunidades reais. Por outro lado, com os Estados Unidos havia possibilidades".

Mas, sobretudo, ao chegar à Chancelaria, Costa Méndez se defrontou com o que havia dos dois problemas urgentes: o de Beagle e o das Malvinas. Mais importante era o de Beagle, "porque o Papa e a Igreja Católica estavam pressionando para o acordo. O Papa não fazia mais que pôr com outro pentagrama a arbitragem britânica". Em janeiro de 1982, a Junta Militar esperava uma nova proposta papal com escasso otimismo. Em dezembro de 1980, a primeira proposta vaticana que favorecia o Chile havia motivado pela parte do governo argentino a formulação de uma contraproposta. Agora, não havia expectativas de apoio papal e iria ficar difícil rechaçá-la.

Costa Méndez agrega a esse respeito que a questão de Beagle "fez-se insolúvel, a partir do momento no qual se submeteu à arbitragem britânica". E o tema foi privilegiado "pela exigência de uma resposta rápida à proposição papal pela parte do Núncio, que nos deixava loucos ... O tema estava emperrado por um excesso de juridicismo ... Era necessário buscar uma solução diplomática, a qual tinha pouca chance porque havia um acordo com o Vaticano. O augusto mediador não queria fracassar em uma função política. Nem o Chile nem a Argentina poderiam assumir a responsabilidade de levar o fracasso ao Vaticano. Sua proposta tinha mais de um ano de anterioridade e era - por uma parte - inaceitável e - por outra impossível de rechaçar. Era realmente muito difícil. Definitivamente, o único que nos interessava salvar era o Atlântico Sul. Colocar um limite à projeção da soberania sobre o Atlântico por parte do Chile, que poderia resultar da posse das ilhas. O acordo a que se chegou era ruim, mas pelo menos estabelecia uma linha que contemplava tal projeção ... Não havia possibilidades de se conseguir nada melhor, e não chegar a um acordo era enfrentar-se com o Vaticano, com o Chile e com os Estados Unidos". Costa Méndez recorda, além disso, a existência de contatos entre os Estados Unidos e a Santa Sé confirmados pessoalmente pelo embaixador nos Estados Unidos, Raúl Castro, que lhe confessou "haver pedido ao embaixador americano no Vaticano que pressionasse o pontificado para que interviesse".

Como conseqüência das evidências desfavoráveis na evolução do diferendo por Beagle, a Junta percebia que a posição argentina no Atlântico Sul estava ameaçada. A alternativa era adotar uma política mais enérgica nas Malvinas. Para Costa Méndez, o governo "queria apressar o tema Malvinas. No governo anterior – de Viola – houve uma mudança importante com uma declaração do Chanceler

Camilión nas Nações Unidas – em setembro de 1981 – onde disse que se esperava que essa fosse a última vez que a Argentina tivesse que reclamar perante a Assembléia. Havia um movimento surgido entre os comandantes, mais que no próprio Presidente, fundamentalmente na Marinha com total acompanhamento do Exército".

Segundo o ex-Chanceler de Galtieri, a controvérsia diplomática pelas ilhas "começou a não ter solução em março de 1968, quando o sr. Stewart (Secretário de Relações Exteriores britânico) disse na Câmara dos Comuns: "Não vai haver solução que não leve em conta os desejos da população das ilhas". Isso ocorreu porque dias antes se havia constituído o famoso Comitê londrino das ilhas que havia feito pressão sobre a Câmara dos Comuns para obrigá-lo a fazer esta declaração. A negociação que levou ao Memorando de Entendimento em 1968, fracassou porque em nenhum momento a Grã Bretanha se distanciou dessa posição de subordinar tudo aos desejos dos habitantes. Justamente, no curso de tal negociação, o ministro de Estado britânico, Lord Chalfont, havia antecipado a possibilidade de um enfretamento armado. Costa Méndez rememora as palavras do ministro inglês, ao visitar as ilhas: "a paixão dos argentinos pelo tema Malvinas e a paixão dos ilhéus por ficar aí é tamanha que é quase inevitável um caso bélico".

O primeiro passo diplomático de Costa Méndez neste tema materializou-se em 27 de janeiro de 1982. Em uma mensagem enviada à Grã Bretanha advertia que, a menos que se transferisse a soberania, a disputa entre ambos os países não iria se concluir. Reclamava o estabelecimento de uma comissão negociadora permanente, a fim de conseguir esse objetivo "em um período de tempo razoável" e sem "demoras ou argumentos dilatórios". O vice-ministro das Relações Exteriores, Richard Luce, respondeu manifestando a vontade britânica de negociar, fazendo reserva de sua posição acerca da soberania. As conversações foram levadas a cabo em Nova Iorque, nos dias 26 e 27 de fevereiro. Luce aceitou a proposta argentina de criar uma comissão negociadora cujas reuniões começariam em maio ou junho. A satisfação da delegação argentina pela aceitação da sua proposta contrastou com o mal-estar que gerou na Junta, que percebeu na atitude britânica outra manobra dilatória. Isto obrigou Costa Méndez a fazer um comunicado unilateral onde destacava que o objetivo das reuniões tinha que ser a soberania argentina e que tal resultado devia ser alcançado em breve lapso de tempo.

Quanto às relações com os Estados Unidos, Costa Méndez afirma que o governo de Galtieri decidiu privilegiá-las "por muitas razões, inclusive pelo tema da América Central". A Junta queria fortalecer seus vínculos com Washington,

comprometendo-se na campanha anti-sandinista e na luta contra grupos guerrilheiros esquerdistas de outros Estados centro-americanos. Pretendia que se levantasse o embargo à venda de armas imposto por Carter à Argentina, para sancionar os abusos contra os direitos humanos. Também procurava obter o apoio americano para solucionar o problema da dívida externa argentina e, em geral, fortalecer os vínculos estratégicos globais com o Ocidente.

Entre 6 e 8 de março de 1982, o subsecretário adjunto de Estado dos Estados Unidos, Thomas Enders, visitou a Argentina e entrevistou com o Chanceler. Para Costa Méndez, o que mais interessava a Enders era o tema da América Central: "estava preocupadíssimo e comentou que já pensavam em ocupar a Nicarágua". Em uma entrevista com Galtieri, o Presidente manifestou-lhe sua solidariedade: "Nós vamos estar com vocês, mas queremos ser o carro-chefe". Por outro lado, o subsecretário perguntou a Costa Méndez pelo assunto de Beagle e obteve certeza de que iria ser solucionado. Quanto às Malvinas, Costa Méndez respondeu que era um tema "difícil" perguntando, por sua vez, acerca da posição dos Estados Unidos diante desse problema, ao que Enders respondeu: "hands off". Anteriormente a essa visita, Enders havia recebido Richard Luce, que lhe recomendou aconselhar aos argentinos a manter a calma se as negociações acordadas em Nova Iorque fossem interrompidas.

Nomeado embaixador nas Nações Unidas durante a presidência do General Galtieri, Eduardo Roca relata os critérios que presidiram seu comprometimento. Lembra-se que Costa Méndez apontou-lhe que "nosso problema é a hipoteca das Malvinas. As Malvinas nos estavam custando carecer da independência que tinha o Brasil. O Brasil podia fazer o que queria, mas nós – que tínhamos toda nossa linha de Malvinas nas Nações Unidas – não poderíamos fazer nenhuma gestão que se distanciasse dessa linha nem questionar quem se distanciasse da mesma. Tínhamos que votar com os Estados Unidos e com a embaixadora (nas Nações Unidas) Kirkpatrick". Em março de 1982, Roca entrevistou Galtieri, que lhe disse "que as Malvinas seriam ocupadas seguramente, pela negociações, mas que, se era necessário empregar a força, se iria empregar".

Costa Méndez enfatiza a intenção negociadora: "Havia feito um plano de largo alcance: que consistia em armar uma grande pressão na Assembléia das Nações Unidas para obter uma votação intimando a Grã Bretanha a descolonizar, conforme a Resolução 2065. Este plano, que fez chegar a Galtieri em 10 de março, foi conhecido pela espionagem britânica, tanto é que o Informe Franks conclui que o plano argentino era um plano de ação diplomática conforme os pontos que estavam em meu plano".

Mas, por outro lado, o ex-Chanceler ratifica que a política de alinhamento aos Estados Unidos estava vinculada à decisão de ocupar as Malvinas: "Estávamos certos de que os Estados Unidos – ou no Conselho de Segurança ou diretamente – iriam intervir e iriam impedir a luta. Sabíamos que a Grã-Bretanha, de alguma maneira, iria reagir. Se a decisão pela ocupação foi tomada no dia 26 de março, foi pelo envio de dois submarinos nucleares e da fragata Endurance" que teve sua origem no chamado "incidente Davidoff".

No dia 18 de março, o proprietário de uma companhia privada argentina, Constantino Davidoff, havia chegado em um barco da Armada argentina a Leith, balneário situado nas ilhas Geórgias do Sul. Ocupadas pela Grã-Bretanha, estas ilhas e as Sandwich do Sul – ambas dependentes das Malvinas – estavam igualmente compreendidas no conflito de soberania. Davidoff era um ferreiro que havia conseguido um contrato com uma firma britânica de Edimburgo, para desmantelar o que restava de antigos postos balneários em Leith, Stromness e Husvik, na ilha maior das mencionadas Geórgias. A embaixada britânica na Argentina conhecia o contrato. Davidoff já havia visitado as ilhas em dezembro de 1981, com prévia solicitação de autorização a essa embaixada.

Inteirado o governador das Ilhas Malvinas, Rex Hunt, da presença argentina em Leith, aconselhou ao Foreign Office o envio às Geórgias do HMS "Endurance". Este iria ser retirado do serviço no mês de abril de 1982, no marco da decisão britânica de abandonar sua presença naval no Atlântico Sul e na Antártica.

Em vez disso, no dia 21 de março, a primeira ministra Margaret Tatcher decidiu partir da capital malvinense até as Geórgias, com um grupo de infantes da marinha, a menos que os argentinos abandonassem a ilha conforme as ordens do governador Hunt. A embaixada britânica em Buenos Aires advertiu à chancelaria argentina que se o navio argentino não se retirasse, a Grã-Bretanha empreenderia a ação que considerasse necessária. O navio partiu no dia seguinte, mas um grupo de homens com suas equipes permaneceria em Leith. E a Argentina não estava disposta a evacuar seus homens, o que agravou a situação.

Com respeito às Malvinas, Costa Méndez reconhece que "o governo havia adotado o critério de construir, de armar, de planificar a ocupação. Mas, de modo algum, havia tomado a decisão de ocupar e não pensava tomar".... "O que ocorre é que, quando as coisas se esquentam, a partir do incidente Davidoff, quando se arma o escândalo parlamentar na Grã-Bretanha, como em 68, diz-se: não há negociação sobre soberania, devem ser respeitados os ilhéus e vocês têm que ir embora". Então "nos demos conta que a situação estava em um impasse, e o que aconselhei foi a ocupação para provocar a intervenção do Conselho de

Segurança e que se restabelecesse a discussão essencial sobre a resolução 2065 e a não subordinação do tema aos desejos dos habitantes. Esperar que a intervenção do Conselho de Segurança terminasse com um armistício, com cessar fogo que nos tivesse com um pé na ilha".

A priori, havia-se decidido ocupar as ilhas Geórgias, mas na reunião realizada no Estado Maior Naval, argumentou-se que não se poderia invadir essas ilhas sem ocupar as Malvinas, "porque senão ficaríamos isolados". Conseqüentemente, "...a idéia de ocupar as Malvinas veio como necessidade tática antes que política". A citada reunião contava com a presença dos três comandantes em chefe e do Estado Maior Naval.

Segundo Costa Méndez, antes do episódio Davidoff "havia um projeto militar de ocupação que ainda estava em elaboração, mas não se havia tomado a decisão de ocupar, nem sequer se havia fixado data para a mesma. Os três representantes das Forças Armadas haviam começado a elaborá-lo a princípios de janeiro e apresentaram seu primeiro esboço à Junta nos primeiros dias de março – antes de Davidoff; a Junta passou-o para a análise do Estado Maior Conjunto".

Por outro lado, Costa Méndez descarta qualquer insinuação de que a resistência político-sindical ao governo teria influído na decisão de ocupar as ilhas: "Mencionou-se que, como consequência, indubitavelmente se melhoraria a imagem e a posição do governo, mas a decisão foi tomada em função de elementos objetivos de política exterior. Depois, foram principalmente as áreas de política interna as que impediram levar até o fim o programa e se retirar das ilhas".

No dia 26 de março, a Junta Militar decidiu ocupar as Ilhas Malvinas, a concretizar-se no dia primeiro de abril. Para isso havia-se avaliado o debate do dia 23 de março na Câmara dos Comuns. No curso desse debate, tanto a oposição como a bancada conservadora ressaltaram o incidente nas Geórgias, vinculando-o às negociacões sobre as Malvinas, às manifestacões posteriores à reunião de Nova Iorque e à política restritiva do governo Tatcher em matéria de gastos de defesa.

A declaração de Luce nos Comuns, acerca de contemplar de maneira prioritária a opinião dos ilhéus e do Parlamento antes de modificar o *status* das ilhas, foi percebida pela Junta como um sinal do fortalecimento do grupo de pressão das Falklands, hostil a toda negociação sobre soberania e disposto a respaldar a continuação da presença naval britânica no Atlântico Sul.

O panorama econômico da Argentina era crítico: recessão industrial, desocupação, aceleração inflacionária e deterioração do salário real. Nesse contexto, a Confederação Geral do Trabalho convocou uma manifestação de

protesto em frente à Casa de Governo para o dia 30 de março, que culminou com uma violenta repressão dos manifestantes.

3. Guerra e apoios diplomáticos

A ocupação militar das Ilhas Malvinas se efetivou no dia 2 de abril de 1982. No dia anterior, quatro horas depois do começo da mobilização das forças de ocupação, o Presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, falou com o Presidente Galtieri para convencê-lo a desistir da operação e da necessidade de buscar uma alternativa ao emprego da força. A tentativa foi infrutífera.

No que diz respeito à ocupação das ilhas, Roca hipotetiza "que os ingleses forçaram a coisa, de entrada jogaram muito duramente com a ocupação. Eram mais conscientes do perigo que assumiam. Nossa Marinha não calculou a reação e a eficácia britânica. A jogada, o tabuleiro, foram manejados pelos britânicos que sabiam para onde iriam e o que queriam". Com respeito à aprovação da Resolução 502 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a 3 de abril de 1982, Roca considera que significou "um momento dramático. Acreditávamos haver perdido a Resolução mas, na verdade – visto retrospectivamente – havíamos ganhado". "A 502 teria sido importante .... hoje pagaríamos para que a 502 tivesse sido feita com os capacetes azuis nas ilhas, uma delegação... três bandeiras nas ilhas. Essa foi a nossa primera intenção diplomática, mas durou horas, porque em seguida o governo argentino anunciou que Menéndez iria ser governador da ilha".

A Resolução 502 resultou da aprovação de uma proposta do Reino Unido. Conseguiu o apoio de dez países entre os quais estavam Estados Unidos, França, Japão e o próprio Reino Unido. Somente o Panamá votou contra. Houve quatro abstenções: União Soviética, China, Polônia e Espanha, os dois primeiros países com direito a veto. A resolução "instava aos governos da Argentina e do Reino Unido de Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, a que se abstivessem do uso ou da ameaça da força na região das Ilhas Falkland/Malvinas". Exigia "a cessação imediata das hostilidades"; ademais, "a retirada imediata de todas as forças argentinas das Ilhas Falkland/Malvinas" e exortava aos governos da Argentina e do Reino Unido a procurarem uma solução diplomática para suas diferenças e a respeitarem plenamente os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas.

Um dia antes da votação, quando as tropas argentinas estavam ocupando as Malvinas, o gabinete britânico adotou a decisão de enviar a Task Force. No dia 5 de abril, partiam para o Atlântico Sul as primeiras unidades dessa força. Mesmo assim, a Grã-Bretanha obteve também apoio regional para condenar a ação

argentina. Conseguiu que vários países europeus – França, Itália, Alemanha – que haviam vendido armas à Argentina, impusessem um embargo.

Posteriormente, conseguiu que a Comunidade Econômica Européia impusesse, a partir do 16 de abril, sanções econômicas ao país sul-americano.

No dia seguinte à ocupação, o governo argentino convocou as principais figuras da dirigência política, cuja atividade estava então vedada, para informar-lhes sobre o conflito. Como resultado desse encontro, no dia 7 de abril, dirigentes políticos e sindicais, transladados em aviões militares, assistiram na capital malvinense, à ascensão do general Mario Benjamín Menéndez como governador do território insular. Esta viagem é considerada por Roca como "a peça indigerível do processo. Costa Méndez se opôs e, desde então, tomou a atitude, patriótica, de dizer: este plano não é o meu, não sei para onde vai nos levar".

Roca reconhece que teve a sensação de que "a coisa, não a poderíamos mais parar". Sensação que se acentou a partir do dia 18 de abril, quando terminou a Missão do Secretário de Estado Alexander Haig, a frota inglesa saiu para as Geórgias e a Europa pronunciou-se não solidária com a Argentina. Segundo Costa Méndez, "o projeto inicial da ocupação para negociar ou para quebrar a tensão e mudar o contexto, rompe-se por três acontecimentos. Primeiro, a publicação em Londres, no dia 3 ou 4 de abril, de uma fotografia de todos os soldados britânicos, deitados de bruços, no chão, e os soldados argentinos apontando-lhes metralhadoras. A fotografia causa uma reviravolta muito grande em Londres. Segundo, a absoluta intransigência e a utilização do tema com fins políticos e econômicos pela Sra. Tatcher e pela Marinha Real. E, terceiro, pela nossa parte – coisa à qual me opus- a ascensão de Menéndez ao poder em forma oficial e com o conhecimento dos partidos políticos. Isso tornava, então, muito difícil a retirada".

Quanto às relações com a União Soviética, Costa Méndez reconhece não haver recebido instruções de relevância: "havia a preocupação de alguns pelo formidável desenvolvimento da relação comercial. Eu acreditava que a relação comercial com a União Soviética deveria ser desenvolvida ao máximo: que não teríamos problema algum nesse sentido. Inclusive a relação cultural deveria desenvolver-se... O tema das relações com a União Soviética tornou-se prioritário a partir do dia 20 de março, quando acontece o incidente Davidoff".

Roca qualifica os vínculos existentes com Moscou de "excelentes" mas esclarece que o veto à Resolução 502 não foi pedido em Buenos Aires: "foi pedido nas Nações Unidas, caminhando (...). O embaixador soviético respondeu: isso eu não posso resolver. Esperava-se o veto soviético pois eles fizeram comentários favoráveis à missão argentina dentro das Nações Unidas e também por meio de

comunicados". Não obstante, a solicitação de veto "não chegou a ser pedida com a formalidade pertinente. Conversações foram feitas na delegação mas não no governo". Para Costa Méndez "não foi que as cartas fortes soviética e chinesa não resultaram, mas porque não houve tempo para esperar por seus resultados".

Roca "não tinha certeza" se a situação dos soviéticos deveu-se à não formalização do pedido de veto: "os russos eram bastante cautelosos. Conheciam - por satélites - o apoio que o Departamento de Defesa norte-ameriano dava aos ingleses". Esta cautela pareceu ser decisiva a despeito das relações especiais estabelecidas nas Nações Unidas entre o Governo argentino e a União Soviética. Tampouco foi considerado o fato de que "o Governo militar – que se havia abrandado um pouco – enviou uma primeira missão militar à União Soviética, na época de Carter".

Costa Méndez confessa, entretanto, que prevendo uma reunião do Conselho de Segurança pela ocupação das Malvinas, solicitou o veto ao embaixador soviético antes da resolução das Nações Unidas: foi "a primeira coisa que fiz no dia 2 de abril de madrugada... Disse-lhe: 'Nós fomos amigos da União Soviética em um momento difícil da União Soviética. Queremos a retribuição. Isso o pedimos não somente com a máxima urgência, mas com a máxima prioridade. É o pedido mais importante que se fez à União Soviética até hoje'. O embaixador – muito impassível – não me prometeu nada; disse-me que iria *transmitir o pedido imediatamente, com a dramaticidade que tinha. Repeti-lhe* que era o pedido mais importante. Não me disse nem que sim nem que não. E eu diria que, de alguma maneira, quase me alentou a crer que iria ser uma resposta favorável".

No dia seguinte, Costa Méndez viajou para as Nações Unidas, onde entrevistou o chefe da missão soviética, Troianovski. "Urgi-lhe o tema do veto. Disse-me que ainda não havia recebido instruções. Então, disse-lhe: 'Por que não as pede?'. Respondeu-me que 'um veto no Conselho de Segurança contra Grã-Bretanha é um tema que a União Soviética não resolve em vinte e quatro horas. O senhor não sabe o que é o trâmite das decisões de política exterior na União Soviética. De tal maneira que não tenha ilusões: não irei receber nenhuma instrução'". Não obstante, "no debate do Conselho de Segurança portou-se muito bem. Fez um bom discurso, fundado e com duras qualificações à Grã-Bretanha: com muito bom apoio à Argentina. Mas não vetou; absteve-se. Logo aos onze dias do pedido de veto, veio ver-me o embaixador soviético em Buenos Aires. Disse-me: 'A União Soviética apoiará totalmente a Argentina nesse assunto. Vetará toda vez que for necessário e votará positivamente com a Argentina toda vez que for o caso. Atuará como um verdadeiro amigo da Argentina. Nós vamos transmitir-

lhes *toda a informação que tenhamos e que possamos conhecer. Peçam-nos o que* vocês quiserem'..." Para dizer a verdade, nunca transmitiram nenhuma informação realmente importante; pelo menos, pelo Ministério das Relações Exteriores. A Marinha disse que teve informação soviética militar; mas não me consta".

Segundo Costa Méndez, para o mediador Haig um veto da União Soviética e um voto favorável à Argentina "teria sido catastrófico". O Chanceler o interpretava como se fosse considerado como "uma reversão de alianças, que até então ninguém esperava". De todos os modos, a percepção americana das relações argentino-soviéticas influiu na decisão britânica. "Para os Estados Unidos, se há uma zona de influência claramente delimitada é esta. Para os Estados Unidos, a relação da Argentina com a União Soviética constitui um distanciamento. Inclusive eles não apreciam o comércio argentino-soviético. É o que nos disseram Haig, Kirkpatrick, Enders ou qualquer deles".

Por outro lado, a União Soviética "não estava disposta a comprometer-se com a Argentina. Tudo o que poderia fazer sem maior custo – como complicar a vida dos Estados Unidos e Grã-Bretanha – iria fazê-lo". Sem o custo "que puderia chegar a ser a ajuda militar que teria levado a um enfrentamento". "À União Soviética interessava manter uma boa relação com a Argentina, com uma estratégia de objetivos a longo prazo; seja para acompanhar a Argentina no momento e logo cobrar seus dividendos, seus honorários, seja para incomodar. Não *percebi, nesse momento* – afirma o ex-Chanceler – que a União Soviética dera ao Atlântico, um valor estratégico".

Costa Méndez recorda que a relação com o embaixador soviético "não passou de uma relação diplomática muito boa...De armamentos nunca falamos nada...E em um momento em que se pensou enviar uma missão à União Soviética para comprar armamentos, o embaixador me disse: 'Como não, que venha. Mas primeiro diga o que quer e vamos responder o que é que podemos oferecer'".

O voto favorável soviético, e igualmente o chinês, acompanharam ao que Costa Méndez define "uma votação chave". Tratava-se da última iniciativa de pacificação, e foi vetada pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha. Foi no dia 4 de junho, quando se punha em marcha o cerco britânico à capital malvinense. Era uma Resolução – gerada no Conselho de Segurança das Nações Unidas – que reclamava armistício e cessar fogo "com as tropas na situação em que se encontravam. Era o que a Grã-Bretanha não queria, porque isso significava que a Argentina adquiriria – mediante o cessar fogo – uma posição permanente nas ilhas". Os nove votos favoráveis à Resolução – Espanha, Panamá, Polônia; Japão, Irlanda, China, Zaire, Uganda e União Soviética – forçaram a Grã-Bretanha a exercer o veto. Costa Méndez assinala a mudança de estratégia diplomática que

se seguiu a esta Resolução: "Nesse momento, ao invés de apoiar-nos no setor atlantista, passamos a apoiar-nos mais no setor do hemisfério e nas Nações Unidas".

4. Da negociação à derrota

Existiam vários aspectos que comprometiam a posição argentina frente aos países latino-americanos e aos Países Não-Alinhados, cujos votos eram decisivos nas Nações Unidas.

1. A Nicarágua havia denunciado perante o Conselho de Segurança a presença de tropas argentinas na América Central.
2. Costa Méndez havia declarado a princípios de março que "não pertencíamos ao Terceiro Mundo".
3. As representações diplomáticas argentinas em Cuba e na Nicarágua não estavam ocupadas por embaixadores.

Roca evoca suas diligências para convocar os ministros das Relações Exteriores do Movimento dos Não-Alinhados (MNA), enquanto se desenvolviam as negociações com Haig em Buenos Aires e as gestões de paz impulsionadas por Pérez de Cuéllar (Secretário Geral das Nações Unidas): "era impossível prescindir e desprender-se das relações com os não alinhados, enquanto e tanto quanto os interesses argentinos com respeito às Malvinas passassem fundamentalmente pelas Nações Unidas – onde o bloco de não alinhados mandava na Assembléia. A necessidade de contemporizar com o Movimento dos Não-Alinhados, que naquele momento estava em uma fase muito agressiva, levava a política argentina a ter um componente de confrontação com os Estados Unidos e de aproximação com a União Soviética".

Frente ao fracasso que significou a aprovação da resolução 502, Roca conta que Costa Méndez decidiu sua viagem a Cuba: "podia ter dito 'saiu mal a 502, então deixo...' mas decidiu abraçar o nacional e jogou sem nenhum receio. Castro era um personagem muito importante, porque tinha a presidência do MNA, e o Movimento – no âmbito das Nações Unidas – era imprescindível. Lembro-me que Costa Méndez ficou muito impressionado pela informação de Castro, pela sua lucidez em muitas coisas e por sua recepção". O encontro se realizou no dia 31 de maio por motivo de uma reunião do Bureau de Coordenação do Movimento, em Havana. O mesmo Roca comenta que a viagem teve

repercussões desfavoráveis em certos setores da Argentina que confiavam no "governo militar, que era muito anticomunista e muito estrito. Mas, nesse momento, os setores internos estavam muito desejosos de sair bem nas Malvinas e aceitaram a coisa". Costa Méndez rememora a reprovação de Kirkpatrick pela sua visita a Castro: "não posso acreditar que o senhor vá a Cuba. Isso é uma porretada nos Estados Unidos". A que respondeu: "se quer que não vá a Cuba, ajudem-nos vocês. Vocês estão ajudando a eles (os britânicos)".

No começo, Roca não reconheceu a existência, nos Estados Unidos, de dois grupos diferenciados quanto à percepção do tema das Malvinas, mesmo que logo tenha distinguido a atitude diferente da embaixadora Kirkpatrick. "Antes da guerra, havia um só grupo: ninguém sabia nada de Malvinas... Quando me apresentei à embaixadora Kirkpatrick, assim que cheguei, estudei que pontos iria expor-lhe. Não sabia se iria falar primeiro da América Central, da relação argentino-norte-americana ou das Malvinas. Afinal, toquei primeiramente no tema Malvinas. Ela quase o deixou de lado, como dizendo para que me vem falar dessa coisa tão estranha? Fomos a um mapa para ver onde ficavam porque ela não tinha a menor idéia...". Em razão do incidente Davidoff, Roca recorda ter advertido a embaixadora do problema que se avizinhava... "Nós a prevenimos, porque já havíamos percebido no Ministério a escalada inglesa". "A embaixadora teve interesse e foi nosso contato com a administração para fazer-lhe chegar as queixas. Nesse momento, junto com o chefe de Secretários do Ministério de Segurança, o senhor Clark – de muito boa relação com a senhora Kirkpatrick – foram nossos amigos. Também é certo que, depois da votação da resolução 502, quando a Argentina começou a negociar por intermédio do general Haig, "ela foi deixada absolutamente de lado".

Costa Méndez rememora que na reunião do Conselho de Segurança a Sra. Kirkpatrick não estava e que "o discurso do terceiro deles foi lido, sem tomar posição. Foi muito significativo". No dia seguinte, Kirkpatrick convidou o Chanceler a um jantar durante o qual a embaixadora não formulou "nenhum tipo de condenação". Por sua vez, Roca admite a existência de um grupo oposto à posição conciliadora de Kirkpatrick, "grupo que estava na Secretaria de Defesa com o senhor Weinberger e com o senador Tower – que integrava o comitê de defesa e era um republicano muito importante – creio que o resto da administração estava muito contra nós".

Roca resume as linhas de argumentação desse grupo adverso a Kirkpatrick: "Basicamente se apoiava na relação especial entre Estados Unidos e Inglaterra. Por conseqüência, nós éramos os agressores, nós complicávamos a situação de um país da OTAN, podíamos fazer mal a um país da OTAN, éramos o país que

não respeitava os direitos humanos... Ademais, Margaret Tatcher era a única aliada total do senhor Reagan em sua política anti-soviética, que tinha grandes dificuldades com o Chanceler alemão e uma relação distante com a França".

O Secretário de Estado dos Estados Unidos, Alexander Haig, ofereceu sua mediação a Costa Méndez durante a estada deste naquele país para assistir às sessões do Conselho de Segurança. O ex-Chanceler recorda que Haig "em nenhum momento questionou a ocupação. Nem sequer me disse 'Vão ter que desocupar para negociar'. Esta circunstância nos encheu de otimismo". Sobre o particular, Costa Méndez diz que o embaixador americano na Argentina, Harri Shlaudeman, "havia oferecido a mediação no dia 30 de março, antes da ocupação". A mesma não se concretizou "até que no dia 6 de abril Haig oferece a mediação total. Se os Estados Unidos tivessem oferecido (formalmente) a mediação no primeiro momento, e a tivéssemos aceitado, não haveria ocorrido ocupação". O mesmo mostrava uma posição "de relativo pouco interesse e de muito má informação, porque a 30 de março já deveriam saber quea ocupação se daria".

A decisão de Reagan, designando como mediador no conflito o Secretário de Estado, Alexander Haig, foi tomada no dia 5 de abril. Haig iniciou sua missão viajando a Londres. Nesse mesmo dia, 8 de abril, o governo britânico anunciou a criação da Zona de Exclusão Marítima na área de conflito, que vigoraria quatro dias depois. Na tarde do dia seguinte, Haig chegou a Buenos Aires. Durante a manhã de 10 de abril, uma multidão reunida frente à Palácio do Governo manifestou seu apoio à recuperação das Malvinas. O general Galtieri se dirigiu à multidão e referindo-se aos ingleses manifestou: "Se querem vir, venham; lhes daremos batalha".

O Secretário de Estado, nesta primeira instância mediadora, estimou que a Argentina não estava disposta a fazer concessões: deveria garantir ao Governo argentino que as negociações culminariam até 31 de dezembro de 1982 com a transferência das Ilhas Malvinas à soberania argentina. De regresso a Londres, Haig comprovou que a posição britânica também permanecia sem mudanças: a Argentina devia aceitar a Resolução 502 e retirar-se das ilhas. Entrementes, a Task Force seguia avançando em direção ao cenário do conflito e, em 13 de abril, transpirou a decisão do Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Caspar Weinberger, de conceder apoio às forças britânicas.

Três dias depois, Haig iniciava uma nova rodada de conversações em Buenos Aires e de consultas com Londres. A 22 de abril – a ponto de esgotar-se toda possibilidade de negociação – Costa Méndez fez chegar a Haig a última proposição que pretendia superar "o muito difícil tema dos 'desejos dos ilhéus'".

Lamentavelmente - segundo ele - teve "que lhe agregar um parágrafo - a pedido da Marinha - realmente inaceitável. Já não falávamos de soberania, mas sim de direitos argentinos no marco das Nações Unidas e fazíamos um desenvolvimento mais complexo, um pouco confuso. Haig me chamou para dizer-me que iria transmitir a proposição sem esse parágrafo". A 25 de abril, a frota britânica utilizou a força e retomou as Ilhas Geórgias. O conflito foi se deslocando do terreno diplomático ao campo militar. Finalmente, a 30 de abril, o governo americano anunciava o fracasso da mediação e seu apoio à Grã-Bretanha. O reconhecimento da soberania ou a participação argentina havia tropeçado com a decisão britânica de vincular qualquer solução ao desejo dos ilhéus. Sendo assim, a Task Force estava em condições de recuperar as Malvinas.

Em sua limitada perspectiva, que lhe dava sua estada nas Nações Unidas, Roca julga a missão do general Haig: "não estávamos informados... minhas impressões foram de que surgiu um diálogo muito complicado, no sentido de que sendo Haig um general, se encontrou com generais que não queriam retroceder muito. Enredou-se com o tema da custódia legal da Argentina e com as pretensões dos ilhéus. Creio que simpatizava com a gente inglesa. Aqui estavam, por um lado, Galtieri como Presidente, por outro os três comandantes e por outro o Ministério de Relações Exteriores. As negociações se faziam difíceis... Haig chegou à conclusão de que isso era um galinheiro e assim o transmitiu aos diários. A impressão que eu recebia pela televisão era que a negociação não iria andar. Foi uma negociação muito leiga no tocante às leis... Haig queria arrumá-la. Por isso mandou Belaúnde (Presidente do Peru, que tentou outra mediação)... Se os Estados Unidos tivessem mandado um negociador civil poderia ter havido mais conciliação".

Para Costa Méndez, Haig pôde perceber a posição muito intransigente da Grã-Bretanha quando viajou a Londres pela primeira vez. Apesar de tudo "veio aqui e nos disse: 'a Grã-Bretanha não tem interesse na soberania, o que quer é salvar sua honra'... Creio que se lançou a esta aventura mediadora de boa fé, acreditando que iria ser um êxito. Mas não sabia nada do tema... Não sabia onde estavam as ilhas, nem a quantidade de habitantes que tinham. Aqui se deu conta de duas coisas: que as Malvinas eram um assunto muito serio, por trás do qual estava todo o país e que os militares não estavam dispostos a conversar com ele como na América Central. Nesse momento se deu conta que não tinha solução... Seu objetivo era que a Grã-Bretanha reconhecesse a soberania, que nós retirássemos as tropas e que dentro de vinte anos os ingleses nos passariam as ilhas... Aconteceu que a Sra. Margareth Tatcher disse-lhe não".

O ex-Chanceler sustenta que, dos membros da Junta Militar, Galtieri "era

o mais negociador... Duas vezes me disse 'por que não retiramos as tropas?' Uma vez, quando me encontrava em Nova Iorque e havíamos conseguido o apoio latino-americano na Assembléia das Nações Unidas. Baseado nisso e nas resoluções, iríamos aprentar uma nota comunicando a retirada das tropas, com a esperança de que a Inglaterra também freasse seu avanço. Não deixaram Galtieri fazer isso. E a outra vez, em maio, quando em uma reunião da Junta propôs a retirada da tropa. De novo disseram-lhe não". Costa Méndez admite que Anaya "não conhecia bem o tema Malvinas. Tinha a boina do Atlântico Sul, do Chile; mas das Malvinas, não. Mas havia gente na Marinha que o conhecia muito bem... Na Marinha não há uma orientação ideológica nacionalista, mas uma muito mais vinculada ao papel da Marinha no Atlântico Sul". Em geral, quanto às negociações com Haig, os membros da Junta se mostraram "muito complexos, contraditórios e confusos. Por momentos se lembravam da significação que poderia ter um êxito para limpar muitas coisas. Em outro momento, recordavam os mortos, e creio – realmente – que lhes doía. Em outra ocasião se lembravam de que se se rendessem, arriassem a bandeira e retirassem as tropas, ficariam em maus lençóis."

A estratégia argentina, frente à ocupação, parecia fundar-se na possibilidade de pressionar os ingleses a negociar a soberania nos termos da Resolução 502. Segundo Roca, a entrevista com Kirkpatrick despertou expectativas nesse sentido,... "Disseram-me 'esqueça, os ingleses não virão nunca às Nações Unidas, porque sabem que vão perder na votação'. Assim, nas Nações Unidas, não iríamos ter nenhum problema". Apesar de que os próprios ingleses davam a impressão "de não levar o assunto às Nações Unidas por esse medo de perder... creio que era um jogo retórico porque, com ou sem Nações Unidas, iriam avançar". Mas, a jogada diplomática "durou horas. Em seguida, o governo argentino anunciou que Menéndez iria ser o governador da ilha, plano que tinha de antemão".

Roca se mostra convencido de que o objetivo britânico era lutar nas Malvinas e desfazer toda a negociação. Duas razões abonam sua convicção: "A 'política do almirantado' tendente a preservar seu poderio, apoiando a Sra. Tatcher e convencendo-a de que estavam em condições de entrar em operação. Por outro lado, a má posição política da Sra. Tatcher, tratando-se de uma questão, não de prestígio da Inglaterra no mundo, mas de uma questão de prestígio dela". Não obstante, para Roca "a dúvida é se nos fizeram 'entrar' a nós". E – retomando o episódio inicial da confrontação, o desmantelamento dos entrepostos nas Geórgias do Sul – insistia que os ingleses estavam notificados da operação e que argumentaram, para justificar o envio da nave Endurance, que os "intrusos" estavam substituindo a bandeira inglesa.

Os meios de comunicação americanos – segundo Roca – "apoiavam a Inglaterra principalmente por duas razões: o caráter militar do governo argentino e o problema dos direitos humanos". Ainda que, também, pelo "carácter inexplicável da agressão": que do nada saíra uma frota para ocupar as ilhas. Mas, por outro lado, tampouco entendiam a posição colonialista da Grã-Bretanha. Havia muita paixão em alguns grupos, mas os editoriais dos diários eram cautelosos.

Como saldo do conflito das Malvinas, a relação com os Estados Unidos "ficou muito fria". Para Roca "todo esse entendimento que se havia conseguido no processo da América Central se perdeu". Sobre o assunto, comenta detalhes de um livro escrito pelo chefe da CIA onde se evocava "a alegria que a retirada dos argentinos de El Salvador provocou na CIA. O problema, neste caso, estava mais controlado pelos argentinos – em contato com os oficiais norte-americanos – que pela Central de Inteligencia". Em definitiva, Roca crê que "se não fosse pela ajuda que os norte-americanos prestaram aos ingleses, não se haveria perdido a guerra... Ademais, até a retirada de Weinberger – o homem de Tatcher – a Secretaria de Estado não nos vendia, embargava-nos os armamentos, não nos dava respostas... Na época de Bignone se pensou muitas vezes em romper relações".

A tomada de decisões em matéria de política exterior, durante o "Processo de Reorganização Nacional", é julgada por Costa Méndez como "mais complicada", comparando-a com a gestão que havia desenvolvido durante o governo de Onganía. O almirante Anaya "pretendia que o Ministério de Relações Exteriores continuasse sendo uma zona de influência da Marinha. Estava muito envolvido no tema do Atlântico Sul, das Malvinas, de Beagle. Eles haviam sofrido muito com o tema de Beagle e não se resignavam a sua perda". Quanto "ao que se diz que o pacto Galtieri-Anaya levava envolvida uma ação enérgica nas Malvinas, não me consta em absoluto, mas tampouco o descarto. Pode ser possível".

Apelando para uma metáfora, Roca caracteriza o processo de tomada de decisões no governo militar: "Era uma confederação de ducados, de três ducados receosos, onde cada arma tinha sua própria política. O general Galtieri era o Presidente para certos efeitos mas – nos fatos – tinha que consultar e colocar-se de comum acordo. Costa Méndez propôs ao Presidente e à Junta uma idéia que não funcionou: enviar a Washington um delegado por cada arma, para conceber então uma política em comum com eles. Mas cada arma recebia a informação dos fatos, analizava-os internamente e depois cada uma saía com sua própria elaboração". Em particular, "os oficiais da Marinha que estavam em Washington

me pareciam muito frios, impenetráveis para sair da ortodoxia...A conversação, a possibilidade de considerar alternativas, tudo isso era impossível".

Na sua avaliação da política exterior de então, Roca considera "que os militares argentinos não estavam preparados para enfrentar as relações exteriores. Quando estiveram na Chancelaria - sobretudo no último processo militar - puseram ordem em algumas coisas. São um tanto meticulosos, têm um apreciação muito rígida e não matizada do que são as relações exteriores".

O desenlace do conflito bélico das Malvinas começou no dia primeiro de maio, quando os ingleses realizaram três ataques aéreos sobre o aeroporto da capital malvinense, sem desembarcar nas ilhas. No dia seguinte, o submarino nuclear britânico Conqueror, disparou três torpedos - fora da Zona de Exclusão total estabelecida pelo próprio governo britânico - que afundaram o cruzador argentino General Belgrano, provocando a morte de quase 400 tripulantes. No 21 de maio, houve um importante desembarque de tropas inglesas. Estabelecida a cabeça de ponte, as tropas avançaram pelos territórios da ilha e, depois de vários combates, no dia 14 de junho, obtiveram a rendição do chefe do Comando Conjunto, governador Mario Menéndez.

Três dias depois, a cúpula castrense removeu Galtieri como chefe do Exército e no dia 22 de junho, por decisão do Exército, se nomeou Presidente o general Reinaldo Bignone. A Armada e a Força Aérea se desligaram do governo o que, de fato, provocou o desaparecimento da Junta Militar.

5. O retorno à democracia

A partir do dia 1 de julho, o general Bignone assumiu o cargo de um novo mandato presidencial, nomeando para Ministro das Relações Exteriores Juan Aguirre Lanari e designando Lucio García del Solar como embaixador nos Estados Unidos. Nesse momento, as relações do Governo militar com o Governo dos Estados Unidos eram sumamente tensas. García del Solar relata a dupla missão que lhe foi encomendada: "por um lado, trasmitir aos americanos a intenção do governo de transição de Bignone de convocar eleições: por outro lado, tratar de restaurar as feridas provocadas pela ajuda norte-americana aos ingleses, o que havia criado uma relação incômoda entre os dois países". Antes de viajar, tentou entrevistar com os comandantes das Forças Armadas. "O Comandante em chefe Nicolaides nunca me recebeu, mas sim Hughes - o da Aeronáutica - e também Anaya - que ainda estava na Marinha. Hughes me explicou o sentimento dos aviadores diante das perdas de vida que haviam tido. Assinalou-me que o

ressentimento com os americanos era muito grande porque haviam enviado um tipo de míssil, *side-winder*, que nas duas últimas semanas da guerra foi fatal para os aviadores argentinos. Coincidiu com o envio de um embaixador aos Estados Unidos, mas disse que havia muita gente nas Forças Armadas que pensava que teria que se romper relações com os Estados Unidos". Hughes havia substituído Lami Dozo, cujas declarações em favor da formação de um partido pró-militar obrigaram a colocá-lo à disposição. Na verdade, o comandante da Força Aérea durante a guerra austral pagava seu desempenho na condução do conflito.

García del Solar também entrevistou-se com o Ministro do Interior, Liamil Reston, e o da Justiça, Jaime Lennon: "Eu tinha uma preocupação com os direitos humanos. Pensava que, apesar de que podia ser bem visto um governo que anunciava a volta da normalidade constitucional, havia muitos presos políticos e havia muita má fama pelo que havia ocorrido em matéria de direitos humanos. Disse-lhes que me parecia que deviam fazer um gesto mais. Eles me disseram: 'Não há mais repressão. Vamos ir conseguindo'".

O novo embaixador argentino descreve o clima que encontrou ao chegar a Washington, em setembro de 1982. "A guerra das Malvinas havia terminado em junho e ainda existia uma grande curiosidade. Havia sido um enfrentamento totalmente insólito, com muitos mortos. Com meios que não se havia visto dentro do campo ocidental. Havia curiosidade para escutar o embaixador desse regime, em um período de transição. Queriam ouvir o sentimento argentino. O que acontecia era que a guerra teve um custo para o governo norte-americano perante a América Latina, por haver ajudado os ingleses. Estavam querendo reparar esse custo. A princípio de novembro haveria votação nas Nações Unidas sobre o problema das Malvinas. Imediatamente começou uma negociação com o Secretário Adjunto para Assuntos Latino-Americanos, Thomas Enders. O trabalho mais importante, nesses meses iniciais, foi ver a atitude que tomavan os Estados Unidos, que sempre se haviam abstido. Trabalhamos sentados com Enders buscando como introduzir no projeto a fraseologia adequada que permitisse aos americanos votarem a favor - coisa que finalmente fizeram. Simultaneamente, falei com gente do Congreso, senadores, deputados... com gente da imprensa, de instituições acadêmicas... explicando nossa forma de ver as coisas e aproveitando o interesse que continuava existindo pelo tema".

García del Solar se lembra que, em suas conversações, "condenei severamente a tomada das Malvinas pela força. Ao mesmo tempo, explicava que o caso das Malvinas levávamos muito interiorizado. Iríamos seguir tentando solucionar o problema no futuro, mas mediante negociações. Expliquei-lhes que a ajuda americana aos ingleses havia aberto grandes feridas e que não se entendia

muito bem que em uma gestão de mediação, em um momento dado, o mediador deixara de sê-lo para pôr-se a favor de um lado. Algo não compreensível desde o ponto de vista diplomático".

Nesse período, em Buenos Aires, passou para reserva o almirante Anaya, sendo substituído por Rubén Franco. Integrou-se uma nova Junta Militar, com o que, formalmente, concluiu a crise do poder militar que se agravou com a derrota nas Malvinas. "Os militares estavam desmoralizadíssimos – disse García del Solar. Eram militares derrotados".

Por essa época, o Chanceler Aguirre Lanari reuniu-se em Nova Iorque com o Secretário de Estado, George Schultz, por ocasião da inaguração da Assembléia das Nações Unidas. García del Solar comenta que "nessa reunião se analizou o tema das Malvinas". Ademais "havia um especial interesse da parte do governo argentino para que se levantasse a interdição à venda de armas; era a questão na qual havia mais insistência". O processo de democratização não foi considerado nessa reunião. Segundo García del Solar, "não havia pressão para que a Argentina regresasse à democracia. Estávamos ainda no período em que a influência da tese de Kirkpatrick (defesa dos governos autoritários em luta contra a subversão) tinha vigência. Nesse sentido, a mudança de orientação veio com a segunda presidência de Reagan. Durante a primeira presidência se manteve esse princípio de que os governos autocráticos até podiam ser aliados".

Quanto ao processo eleitoral, para García del Solar, "os americanos não acreditavam que os militares fossem entregar o governo. De maneira que não se preocupavam demasiadamente com este tipo de questões... Não sabiam o que era o radicalismo. Sabiam o que era o peronismo pela ópera Evita". Por outro lado, "parecia-lhes muito estranho que um embaixador de um regime militar dissesse coisas tão duras que eu dizia sobre os militares. Dizia-lhes que haviam fracassado em três frentes. Por um lado, na frente econômica. Por outro, no político, porque haviam tentado criar um partido do governo, continuista, junto a uma política de direitos humanos que os pintou ante o mundo como genocidas. E, terceiro, haviam fracassado na guerra das Malvinas, o que para eles foi fatal... Ante esse fracasso, as Forças Armadas estavam totalmente desacreditadas. Os partidos políticos, nesse momento, estavam na rua manifestando".

Embora o general Bignone houvesse confirmado a realização de comícios para outubro de 1983, um clima estranho acompanhava o fim do ano 1982. A "Marcha pela Democracia" convocada para 16 de dezembro pelos principais partidos políticos argentinos foi abortada pelas forças policiais; o regime militar pretendia condicionar a abertura política e institucional e proliferavam os rumores sobre a possibilidade de um golpe militar que frustraria a saída democrática. Não

obstante, no dia 30 de outubro de 1983, as eleições consagraram presidente da Nação o candidato da União Cívica Radical, Raúl Alfonsín, dando fim ao governo castrense iniciado em 1976.

García del Solar ratifica que - depois do segundo mandato de Reagan - apareceu um interesse específico pela democracia. "Em 84 é quando se produz uma mudança na política em relação ao Chile e ao Paraguai". O próprio triunfo de Alfonsín teve "grande eco... Alfonsín havia tido contatos na França e em outros lugares. Havia estado nos Estados Unidos. Era conhecido. Ademais, entre os grupos de direitos humanos, muito mobilizadores, e nos jornais mais importantes o triunfo de Alfonsín teve um eco bárbaro". Também, os funcionários do governo americano "estavam muito entusiasmados". Outra história, desta vez com protagonistas civis, estava por começar; a democracia se abria na Argentina carregada com a pesada herança do regime militar.

Conclusões

Os testemunhos orais dos protagonistas estão limitados por sua própria natureza: o desejo de justificar as ações pessoais, o possível ocultamento de episódios ou atitudes comprometedoras, os problemas naturais produzidos pelas falências da memória ou pelo que alguns denominan a "seletividade" da mesma, que atua imediatamente depois de produzido um acontecimento. Mas, por mais que o documento oral possa ter as características de um discurso "interessado", não se diferencia de outros documentos do passado (escritos, imagens) que também refletem as estruturas de poder e os interesses da época em que foram elaborados. Nesse caso, nos deparamos com parágrafos autojustificadores, contradições entre os protagonistas, afirmações duvidosas (como a de Costa Méndez no sentido de que a decisão de invadir as ilhas somente obedeceu a motivos de política exterior sem ter em conta o marco da grave crise interna que se vivia), possíveis inexatidões, como a do pedido de veto soviético que alguns autores situam antes de 2 de abril, nas vésperas da ocupação das Malvinas, ou visões parciais de certos fatos; o panorama geral que nos brindam os testemunhos se aproxima bastante à possível realidade, necessitando mesmo ser confrontados com outros documentos. Mas, sobretudo, permitem compreender melhor a ideologia, conduta e percepções dos protagonistas.

Dessa forma, os erros do governo militar e as idas e vindas da política exterior surgem com nitidez. Da aproximação inicial aos Estados Unidos até os desesperados pedidos de veto à União Soviética e à China ou o abraço Costa Méndez-Fidel Castro, é possível retraçar o rumo perdido do governo militar.

Também aparecem com clareza as dissidências na administração norte-americana, as reais intenções do governo inglês e o desconhecimento da situação real das ilhas (no político, econômico e estratégico) da parte de alguns negociadores e protagonistas. Mesmo assim, podem ser apreciadas as divergências entre os próprios militares e a perda de oportunidade de chegar-se a uma solução satisfatória para Buenos Aires pela própria falta de coerência na tomada de decisões das autoridades argentinas ("uma confederação de ducados" denomina ironicamente Roca as três Forças Armadas). De uma maneira dramática, os testemunhos nos fornecem visões insubstituíveis de uma etapa decisiva da história argentina recente.

Antecedentes dos entrevistados

NICANOR COSTA MÉNDEZ. Advogado de profissão, egresso da Universidade Nacional de Buenos Aires, cursou estudos de Direito Internacional e Comparado na "Parker School" da Universidade de Columbia, Nova Iorque. De extração política conservadora, participou em sua juventude das correntes nacionalistas. Foi assessor do Ministério das Relações Exteriores e depois embaixador no Chile entre 1962 e 1964, durante os governos de Guido e Illia. Entre julho de 1966 e junho de 1969 foi ministro das Relações Exteriores do governo militar do general Onganía. Foi chefe da delegação argentina na Assembléia Geral das Nações Unidas e presidiu várias delegações argentinas em diferentes conferências internacionais nos anos 60 e 80. Entre dezembro de 1981 e junho de 1982, foi Ministro das Relações Exteriores do General Galtieri. Faleceu em agosto de 1992.

EDUARDO ROCA. De familia tradicional, descendente do general Julio Argentino Roca, também é de extração conservadora, vinculado inicialmente a setores nacionalistas. Advogado e consultor de empresas, foi membro do Conselho Superior da Universidade de Buenos Aires nos anos 60 e em 1966 assumiu como embaixador na OEA durante o governo militar do general Onganía, trabalhando pela primera vez com o então Chanceler Costa Méndez; assume como embaixador nas Nações Unidas durante todo o conflito das Malvinas.

LUCIO GARCÍA DEL SOLAR. Diplomado em Relações Internacionais pelo Instituto de Estudos Internacionais e de Pesquisas Diplomáticas de Paris, é o único diplomata de carreira dos três entrevistados para este artigo. Simpatizante da União Cívica Radical, foi em 1966 embaixador na União Soviética no governo radical de Illía e em 1982-1984 embaixador nos Estados Unidos durante o governo do general Bignone (última etapa do governo militar

que se inicia em 1976) e o primeiro ano do governo de Alfonsín. Especialista no tema Malvinas, foi representante especial junto os organismos reunidos nas Nações Unidas pelo tema Ilhas Malvinas, tendo importante participação na aprovação da resolução 2065. Presidente da delegação argentina na trigésima-sexta Assembléia das Nações Unidas. Foi também vice-Chanceler argentino entre 1984 e 1987, durante o governo do Presidente Raúl Alfonsín.

Entrevistas

Projeto de História Oral da Política Exterior Argentina, (HOPEA), CONICET-UBA, 1987-1996.

Entrevistas com Nicanor Costa Méndez, Buenos Aires, 23-3-88, 8-4-88, 13-4-88, 26-4-88.

Entrevista com Eduardo Roca, Buenos Aires, 5-10-88.

Entrevistas com Lucio García del Solar., Buenos Aires, 2-3-88, 30-5-88, 22-7-88.

Maio de 1996

Bibliografia

A Bibliografia sobre o tema é abundante e em alguns casos excelente, mesmo assim, ainda falta muito tempo para que se possa ter acesso aos documentos oficiais. Para ampliar a informação e a análise dos acontecimentos, podemos mencionar na bibliografia em espanhol os seguintes livros:

CARDOSO, O. R., KIRSCHBAUM, R. e KOOI, Van der. *Malvinas, la trama secreta.* Buenos Aires: Sudamericana Planeta, 1983.

RUSSELL, Roberto (comp.). *América Latina y la guerra del Atlántico Sur*. Buenos Aires: E. de Belgrano, 1984.

GAMBA, Virginia. *El Perón de la Reina.* Buenos Aires: Sudamericana, 1984.

BOROUN A. e FAÚNDEZ, J. *Malvinas Hoy: herencia de un conflicto.* Buenos Aires: Puntosur, 1989.

FREEDMAN, Laurence e GAMBA-STONEHOUSE, Virginia. *Señales de Guerra. El conflicto de las Malvinas de 1982.* Buenos Aires: Vergara, 1992.

PINHEIRO, Armando Alonso. *Historia de la guerra de las Malvinas.* Buenos Aires: Planeta, 1992.

BOLOGNA, Alfredo Bruno. *El Conflicto de las Malvinas.* Rosario: Ediciones Facultad, 1992.

Notas

1 RAPOPORT, Mario e CIMETTI, Graciela Sanchez. Historia Oral de la Política Exterior Argentina: 1945-1983. Um enfoque metodológico. *Revista Interamericana de Bibliografia*, v. XLI, Washington, 1991, p. 211-223.

2 Sobre a política exterior da ditadura militar se pode ver: LANUS, J. A. *De Chapultepec al Beagle, Política Exterior Argentina*, 1945-1980. Buenos Aires: Emecé, 1988. Para uma análise da questão das Malvinas nos remetemos à bibliografia citada ao final do artigo.

Resumo

O texto descreve a Guerra das Malvinas segundo a visão dos protagonistas argentinos, Nicanor Costa Méndes, Eduardo Roca e Lucio García del Solar. Refere a questão à política exterior da Argentina, dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha. Posta diante de uma situação incontrolável pelo poder militar, a Argentina teve que lidar com o desconhecimento americano do problema e com a intransigência britânica, além do envolvimento soviético e das Nações Unidas em contexto de Guerra Fria.

Abstract

The article describes the conflict in the Malvinas Islands, as told by its Argentinian main actors, Nicanor Costa Méndez, Eduardo Roca, and Lucio García del Solar. It refers to Argentina foreign policy as well as to those of the United States and United Kingdom. Facing an unbearable military power Argentina had to deal with the American unawareness of the problem, the British intransigence, besides the USSR and United Nations envolvements, in the context of cold war bipolarism.

Palavras-chave: Guerra das Malvinas. Argentina: política exterior.

Key-words: The war of Malvinas. Argentina: foreign policy.

Notas

O difícil processo de paz no Oriente Médio

CARMEN LÍCIA PALAZZO DE ALMEIDA *

Região reivindicada por vários povos e marcada por uma terra pedregosa e pela dramática escassez de água, o Oriente Médio tem sido palco de disputas milenares com raízes históricas muito profundas. Os problemas relativos à questão israelo-palestina não devem ser contabilizados apenas como uma luta entre judeus e árabes, mas entendidos em um quadro mais amplo no qual estão presentes as forças de outras lideranças regionais.

Em 1947, a criação simultânea de um Estado palestino junto a um Estado judeu, de acordo com o que havia sido decidido pela ONU, foi impossibilitada pela Liga Árabe que conclamou a uma guerra, recusando-se a aceitar a existência de Israel. Este comportamento, longe de beneficiar as reivindicações palestinas ou o futuro entendimento entre os dois povos pretendendo a mesma terra, instaurou um foco permanente de conflito. Agravou-se a situação dos palestinos na medida em que estes se tornavam peças muitas vezes manipuladas em um jogo de interesses mais amplos. No Egito, Nasser apregoou largamente uma plataforma que beirava o anti-semitismo e que visava, acima de tudo, reforçar a sua liderança interna e viabilizar um pan-arabismo sob o seu comando. Por outro lado, Israel constantemente ameaçado endureceu suas posições, buscando a segurança acima de tudo, mas também dando espaço aos partidários de um expansionismo sem limites e de um discurso ultra-ortodoxo.

As negociações de paz, que têm sua origem mais remota no encontro corajoso de dois homens, Sadat e Begin, o primeiro vítima da intransigência e do fundamentalismo – como o seria posteriormente Rabin –, prosseguiram com altos e baixos até o acordo de Oslo (1993), quando o processo tomou novo rumo.

Longe de representar um evento isolado ou a obra exclusiva dos atores principais, Rabin, Peres e Arafat, a grande negociação da Noruega foi tecida

Rev. Bras. Polít. Int. 39 (1): 159-161 [1996].

* Historiadora e economista. Prepara doutorado em História das Relações Internacionais na Universidade de Brasília.

cuidadosamente por uma série de personagens já há muito tempo comprometidos com o diálogo israelo-palestino. Pouco divulgados, os contatos se iniciaram no final de 1992, quando a palestina Hanane Achraoui convidou o professor Yair Hirschfeld, da Universidade de Haifa, a encontrar Abu Ala, um moderado próximo a Arafat, para que fosse tentada uma via discreta de negociação. Hirschfeld, amigo pessoal do ministro adjunto das Relações Exteriores, Yossi Beilin, havia conhecido, através deste, o norueguês Terje Rod Larsen, que também se interessava pelo problema dos territórios ocupados, como diretor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas de Oslo.

O desenrolar de todos os encontros que culminaram com a aproximação dos três líderes, Arafat, Rabin e Peres, é detalhado magistralmente por Marek Halter em seu livro intitulado *Les fous de la Paix*.[1] Uma leitura atenta destes acontecimentos permite observar o envolvimento de inúmeros participantes ativos, de ambos os lados, o que deixa claro, não apenas o fato de que o processo de paz já é prioridade para muitos israelenses e palestinos, mas também, a médio prazo, de sua irreversibilidade.

Por outro lado, a devolução dos territórios ocupados por Israel foi e ainda é um dos pontos importantes para qualquer agenda de discussões, mas não resolve automaticamente a questão da segurança de um país que ainda não foi aceito pela totalidade da região. Justamente a partir de maio de 1994, quando passou a vigorar a autonomia da faixa de Gaza — etapa fundamental para a concretização da paz — os atentados tornaram-se mais freqüentes e os ânimos se acirraram de ambos os lados.

Yasser Arafat não alcança o consenso entre os palestinos e dificilmente poderá oferecer a Israel a garantia de que, redefinidas as fronteiras, os ataques terroristas cessarão, já que uma fração da população palestina, eventualmente manipulada por agentes externos, não aceita a presença do Estado judeu. Os problemas econômicos, se mal resolvidos, só podem agravar a situação. A miséria tem sido um motivo relevante para o sucesso de atentados suicidas, que divergem do terrorismo convencional, pois o perfil do recrutado para estas ingratas missões é em geral o de um jovem pobre e de baixo nível de escolarização, suscetível de acreditar nas promessas de um paraíso destinado aos mártires da guerra santa.

Agora, com a vitória de Beniamin Netanyahu, lamenta-se o espaço aberto para os grupos da chamada "linha dura" israelense e para personalidades como Ariel Sharon que, em 1982, após ter invadido o Líbano, foi conivente com o massacre efetuado pelas milícias falangistas libanesas nos campos de refugiados palestinos de Sabra e Chatila.[2]

É, no entanto, importante lembrar que o processo eleitoral em Israel ocorreu dentro da mais perfeita legalidade, com ampla participação popular, o que dá total legitimidade ao novo Primeiro-Ministro.

As atuais dificuldades, porém, não devem obscurecer a análise, já que embora o caminho para um entendimento seja árduo e semeado de violências, o acordo de paz com a Jordânia representou um passo fundamental para o avanço das negociações. Espera-se também que se desenvolvam contatos com a Síria, embora os problemas internos que Hafez Assad está enfrentando possam se refletir na área externa.

Não devemos esquecer, porém, que ao lado das reivindicações de caráter mais geral, fundamentadas em pretensos direitos históricos ou de um discurso centrado exclusivamente nas questões de segurança, há o sério problema do abastecimento de água, caso específico do Golã, já que a região é estratégica para a alimentação do Lago Tiberíade em Israel.

De um modo geral, à medida em que possam ser implementados alguns projetos de cooperação econômica e que haja uma significativa melhoria nas condições de vida, especialmente da população árabe, os extremismos tenderão a encontrar menor eco. Os "falcões" israelenses serão levados, necessariamente, a uma revisão de seus ideais de um Grande Israel e os palestinos procurarão um caminho que atenda aos seus interesses e não, como foi o caso no passado recente, para servir de plataforma a outras lideranças regionais.

A saída deverá passar pela busca de soluções de ordem econômica, que permitam à população palestina o acesso ao desenvolvimento e sobretudo à escolarização. Esvaziar o conflito do seu caráter de guerra de religião é, talvez, um passo importante para encontrar soluções realistas.

Junho de 1996

Notas

1 HALTER, Marek e LAURENT, Eric. *Les fous de la Paix: Histoire secrète d'une négociation.* Paris: Plon-Laffont, 1994. Halter é um escritor judeu, radicado em Paris, e antigo defensor da aproximação entre israelenses e palestinos. Amigo de Arafat e com livre trânsito nos meios políticos de Israel, entrevistou pessoalmente, além dos três principais protagonistas diversas outras pessoas envolvidas na questão. Eric Laurent, jornalista, encarregou-se das informações de Washington.

2. Thomas L. Friedman, em seu livro *De Beirute a Jerusalém* (Rio de Janeiro: Bertrand, 1991), faz uma boa análise do envolvimento de Israel no Líbano.

Cinqüenta anos de atividade do Instituto Rio Branco

SÉRGIO BATH*

Todos os anos, o Itamaraty se engalana no dia 20 de abril para festejar o aniversário de nascimento do Barão do Rio Branco. José Maria da Silva Paranhos nasceu em 1845, e foi no seu primeiro centenário que o Presidente Getúlio Vargas criou, por Decreto-lei, o Instituto Rio Branco (IRBr), a academia que admite, forma e aperfeiçoa os diplomatas brasileiros. Desde 1970, o 20 de abril é o "Dia do Diplomata": o Presidente da República é recebido na "Casa de Rio Branco", onde almoça com os novos Terceiros Secretários, formados no ano anterior pelo Instituto.

Em 1996, a cerimônia de formatura desses jovens diplomatas teve um formato um pouco diferente: estavam ali presentes os ex-Chanceleres, os ex-Secretários Gerais do Ministério das Relações Exteriores e os ex-Diretores do Instituto Rio Branco, para marcar os cinqüenta anos da formatura da primeira turma do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata - CPCD, que doravante passa a chamar-se Programa de Formação e Aperfeiçoamento, Primeira Fase - PROFA-I.

Vale a pena relembrar, nesta oportunidade, a história do Instituto que completou meio século de atividade ininterrupta, cumprindo uma trajetória de aprimoramento e modernização sem perder a fidelidade aos objetivos com que foi criado: preparar diplomatas capacitados para servir o País.

Neste particular, o Instituto Rio Branco sucedeu o DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público -, que até a sua criação organizava concursos públicos para admissão à Carreira. Em sua primeira configuração, dada pelo Decreto-lei de abril de 1945, o Instituto era sobretudo um centro de pesquisa e treinamento, sem um curso regular de acesso à Carreira Diplomática. Contudo, em novembro do mesmo ano e em março do ano seguinte dois outros decretos-lei definiram sua função principal como o recrutamento e a formação básica de funcionários diplomáticos. Em maio de 1946 tiveram início as atividades do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (CPCD), que formaria sua primeira turma, com 27 graduados, em fins de 1947.

O primeiro Diretor do Instituto foi o Embaixador Hildebrando Accioly,

Rev. Bras. Polit. Int. 39 (1): 162-163 [1996].

* Embaixador, ex-diretor do Instituto Rio Branco.

reputado especialista em Direito Internacional. Nos 50 anos que se passaram, o IRBr teve 13 Diretores, todos diplomatas, um dos quais por dois períodos. O atual Diretor é o Ministro André Amado. Ao longo desses 50 anos, o Instituto foi ampliando suas atividades com a criação de novos cursos, o aprimoramento do currículo e a expansão do recrutamento.

Além do CPCD, foram instituídos dois cursos regulares: o Curso de Aperfeiçoamento, para Segundos Secretários e, mais tarde (1977), o Curso de Altos Estudos, para Conselheiros - requisitos necessários para a promoção a Primeiro Secretário e a Ministro de Segunda Classe, respectivamente. O currículo, baseado em núcleos de Direito, Economia, Política e Relações Internacionais e Línguas, foi enriquecido com o estudo opcional de outros idiomas, como o japonês, o russo e o árabe, além do inglês, do francês e do espanhol. O recrutamento foi expandido mediante a criação de centros regionais, que chegaram a abranger um total de doze cidades brasileiras: Brasília, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro (onde o Instituto foi criado e de onde se transferiu para Brasília em 1976), Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre.

Em 1954, o CPCD formava a primeira mulher, caindo a proibição legal de receber jovens do sexo feminino. A participação feminina aumentou muito gradualmente, mas hoje a Carreira Diplomática brasileira já conta com três Embaixadoras, nove Ministras e numerosas Conselheiras e Secretárias - número que tende a continuar crescendo.

O curso básico do Instituto, de dois anos, é considerado oficialmente um curso de graduação de nível superior. A meta do Instituto é conseguir o reconhecimento da série de cursos que ministra como um programa de mestrado em diplomacia. O PROFA-I, que está sendo implantado este ano, para substituir o CPCD, apresenta uma característica nova: os candidatos aprovados no Exame de Admissão serão nomeados Terceiros Secretários, e nessa condição cursarão o Instituto. Naturalmente, para que sejam confirmados no Serviço Público Federal, precisarão completar com aprovação o curso básico.

Num país onde a Administração do Estado é marcada pela instabilidade e pela falta de continuidade de tantos programas, o Instituto Rio Branco é um exemplo de persistência e de aprimoramento na busca desse objetivo fundamental que é a formação de recursos humanos. Durante meio século, o IRBr soube manter um nível elevado de desempenho e de renovação, adaptando-se com êxito aos desafios trazidos por novas circunstâncias e necessidades de recrutamento e profissionalização. Assim, tinha razão a diplomacia brasileira, para festejar com ênfase especial o 20 de abril de 1996

Resenhas

As duas dimensões da proteção aos direitos humanos

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (org..). *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*. Brasília e San José de Costa Rica: IIDH/CICV/ACNUR/CE, 1996, 845 p.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. "A proteção internacional dos direitos humanos no limiar do novo século e as perspectivas brasileiras". In: FONSECA JR., Gelson e CASTRO, Sérgio Nabuco. *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo e Brasília: FUNAG/Paz e Terra, 1994. 365 p.

DIMENSTEIN, Gilberto. *Democracia em Pedaços; Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, 262 p.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. Brasília e São Paulo: FUNAG/Perspectiva, 1994, 186 p.

BEST, Jeoffrey. "Justice, international relations and human rights", *International Affairs, 71*(4):775-99, October, 1995.

FARIA, José Eduardo. "Os direitos humanos e o dilema latino-americano às vésperas do século XXI", *Novos Estudos*, (38)61-78, março, 1994.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; POPPOVIC, Malak; KAHN, Túlio. "Pobreza, violência e direitos humanos", *Novos Estudos*, (39):189-208, julho, 1994.

SABOIA, Gilberto Vergne. "Direitos humanos, evolução institucional brasileira e política externa; perspectivas e desafios". In: FONSECA JR., Gelson e CASTRO, Sérgio Nabuco. *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo e Brasília: FUNAG/Paz e Terra, 1994. 365 p.

DONNELLY, Jack. "Human rights, humanitarian crisis, and humanitarian intervention", *International Journal, XLVIII*(4):607-40, Autumn, 1993.

CERDAS CRUZ, Rodolfo y NIETO LOAIZA, Rafael (comp.). *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*. San José: IIDH, 1994, 337p.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto e GONZÁLEZ VOLIO, Lorena (comp.). *Estudios Básicos de Derechos Humanos II*. San José: IIDH, 1995, 548p.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; ELIZONDO, Gonzalo; ORDÓÑEZ, Jaime (comp.). *Estudios Básicos de Derechos Humanos III*. San José: IIDH, 1995, 376p.

Os anos noventa testemunharam a plena inserção do Brasil no sistema internacional de promoção e proteção aos direitos humanos. Nunca na história do país os compromissos assumidos pelo Estado perante a comunidade internacional e a própria sociedade brasileira foram tantos e tão elevados. À ratificação dos principais tratados na área dos direitos humanos somaram-se a participação ativa da diplomacia brasileira nos foros multilaterais e uma política de transparência quanto aos problemas enfrentados pelo país. Entretanto, tal evolução - que teve seu início a partir de 1985 e adquiriu novo impulso com os governos eleitos - não deixou de causar uma certa sensação de frustração. Não pelo avanço inegável que representou em si mesma, mas em função da ampliação da distância entre retórica e prática, ou entre os compromissos assumidos e a realidade vivida pela maioria da população.

O livro organizado pelo Professor Antônio Augusto Cançado Trindade poderia ser definido como um exercício de reflexão sobre a universalidade dos direitos humanos e a inserção do Brasil no sistema internacional de proteção aos direitos humanos, bem como sobre o muito que falta por fazer para que os obstáculos à fruição desses direitos possam ser removidos em nosso país. Apesar do título da obra (*A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*), seus objetivos transcendem a análise puramente técnico-jurídica sobre os mecanismos legais que poderiam conferir aos tratados internacionais a vigência requerida no âmbito do ordenamento jurídico nacional. O livro é resultado de dois seminários ocorridos no segundo semestre de 1993 em Brasília e em Fortaleza, e seus 48 artigos - que reproduzem as intervenções de pessoas provenientes do governo e de ONGs, de representantes de organizações internacionais, de especialistas em diferentes áreas, de juristas e de membros do Ministério Público e do Poder Legislativo - abrangem, entre outras, as seguintes questões: operação dos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos; normas internacionais de proteção e dificuldades internas; controle da violência; direitos e garantias individuais; agravamento da pobreza e direitos humanos; e o papel dos organismos internacionais.

Diante da impossibilidade, em razão dos limites de espaço, de apresentar todas as contribuições contidas no livro, parece mais prudente fazer referência a apenas algumas e tentar travar com elas um diálogo à luz de outros textos recentemente publicados sobre direitos humanos. O primeiro artigo do livro, de autoria do Professor Cançado Trindade, procura fazer um balanço dos resultados da II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993). A Conferência de Viena, além de ter reafirmado os princípios da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, consagrou a legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a promoção e a proteção aos direitos humanos em

todos os países. Enquanto a Primeira Conferência Mundial sobre o tema realizada em Teerã (1968) correspondeu à fase legislativa, a de Viena teria correspondido à fase de implementação dos instrumentos jurídicos internacionais existentes. Mas o consenso alcançado em Viena não foi tão fácil de ser obtido quanto à primeira vista poderia parecer. Cançado Trindade chama a atenção para a articulação de alguns países asiáticos e membros da Organização da Conferência Islâmica durante a Conferência, que indentificavam o movimento pela universalidade dos direitos humanos como um suposto produto do "pensamento ocidental" que não levaria na devida conta as particularidades regionais e culturais. Em outro texto ("A proteção internacional dos direitos humanos no limiar do novo século e as perspectivas brasileiras"), Cançado Trindade narra com maiores detalhes esta tentativa frustrada de resgatar no documento final de Viena o velho relativismo cultural, que historicamente tem servido para escudar determinados governos ante o escrutínio internacional com base no argumento da necessidade de respeitar as tradições e particularidades históricas e religiosas.

O artigo de José Augusto Lindgren Alves, intitulado "O sistema de proteção das Nações Unidas aos direitos humanos e as dificuldades brasileiras", retoma o problema do ressurgimento do relativismo. Segundo o autor, "enquanto no período da Guerra Fria eram, em geral, os países socialistas, com apoio freqüente dos governos ditatoriais de direita, aqueles que mais se opunham à criação de instrumentos e mecanismos destinados a regular e observar as jurisdições domésticas, escudando-se no conceito absolutista de soberania, hoje o mesmo tipo de preocupação se observa sobretudo entre países asiáticos de tradição não-liberal" (p. 237). Este argumento soberanista encontraria, ainda, ressonância em vários países em desenvolvimento, muitas vezes alarmados com as posturas intervencionistas de alguns governantes do chamado Primeiro Mundo. No entanto, e não obstante o uso propagandístico do "direito de ingerência", que tende a produzir reações excessivamente defensivas dos Estados mais fracos, a promoção e proteção aos direitos humanos extrapola o domínio reservado dos Estados, e a atenção internacional com a questão não configuraria ingerência. Sobre este particular, Jack Donnelly ("Human rights, humanitarian crisis, and humanitarian intervention") oferece uma visão equilibrada, ao defender a "não-intervenção positiva", ou seja, as ações bilaterais e multilaterais devem fornecer assistência e apoio para garantir o sucesso de governos democráticos comprometidos com a causa dos direitos humanos.

Lindgren Alves descreve, em seguida, o complexo e intricado sistema de proteção aos direitos humanos das Nações Unidas - com seus tratados e comitês de monitoramento convencionais (os *treaty bodies*), o procedimento confidencial

para receber acusações de abusos cometidos no território de qualquer Estado membro da ONU e os procedimentos ostensivos da Comissão de Direitos Humanos (relatores especiais para países, grupos de trabalho e relatores temáticos) - assim como a ratificação pelo Brasil dos principais tratados de direitos humanos. Estes mesmos temas são tratados em maior profundidade no livro do mesmo autor (*Os Direitos Humanos como Tema Global*), que contém também uma discussão acerca do significado da indivisibilidade dos direitos humanos e uma avaliação dos avanços conceituais introduzidos na Conferência de Viena, como por exemplo a interdependência entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos. A introdução do tripé democracia, desenvolvimento econômico e direitos humanos na Declaração e Programa de Ação de Viena pode ser considerado resultado sobretudo dos esforços dos países em desenvolvimento. A interdependência entre os três componentes deste tripé encontra uma descrição precisa no artigo em co-autoria de Paulo Sérgio Pinheiro, Malak Poppovic e Túlio Kahn ("Pobreza, violência e direitos humanos"): "A realização dos direitos humanos não pode ser *dissociada do desenvolvimento econômico e da democracia. Os três conceitos* evoluíram na mesma direção, e cada um deles inclui os outros na avaliação de suas conquistas" (p. 195).

A segunda contribuição de Cançado Trindade ("A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos") ao livro por ele organizado, evidencia a superação da polêmica clássica no campo do direito internacional entre monistas e dualistas. A tendência moderna, no domínio da proteção aos direitos humanos, seria a primazia da norma mais favorável às vítimas, seja ela norma de direito internacional ou de direito interno. Mas Cançado Trindade não chega a essa constatação sem antes interpretar o papel do sistema internacional de proteção aos direitos humanos de modo a colocar por terra os argumentos mais ortodoxos da soberania nacional absoluta. Com efeito, os atos *internos dos Estados podem ser objeto de exame pelos mecanismos internacio*nais de monitoramento para verificar sua conformidade com as obrigações internacionais em matéria de direitos humanos. Em outras palavras, a responsabilidade internacional do Estado configura-se sempre que qualquer órgão descumprir obrigação internacional, independentemente do fato de ser o violador agente do poder Executivo, Legislativo ou Judiciário. Como recorda, entre outros, Fábio Konder Comparato em sua intervenção no seminário de Brasília ("A proteção aos direitos humanos e a organização federal de competências"), é sempre a União que responde perante a comunidade internacional, mesmo que a competência para apuração de crimes e julgamento dos acusados escape à esfera do Executivo federal.

A mesma preocupação é expressa por Rubens Ricupero que, em sua

intervenção no mesmo seminário, propõe a criação, na Constituição brasileira, de um contrapeso ao poder dos Estados, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, onde o Governo federal intervém em processos ou inicia novos quando há suspeita de que crimes não foram devidamente investigados por causa de algum tipo de preconceito ou em razão de violações aos direitos civis dos acusados. Os problemas das competências e da responsabilidade internacional da União inserem-se em uma questão mais geral, que poderia ser definida, tal como sugere o Procurador Álvaro Ribeiro da Costa em seu artigo ("Dificuldades internas para a aplicação das normas internacionais de proteção aos direitos humanos"), como o descompasso entre o Brasil normativo e o Brasil real. De acordo com Álvaro Ribeiro da Costa, a superação da distância entre esses dois Brasis passa pelo combate não só à violência específica (homicídios, tortura, seqüestros etc.), mas sobretudo à violência estrutural, que reside nas estruturas econômicas, políticas, sociais, culturais e jurídicas.

As duas dimensões da proteção aos direitos humanos, a interna e a internacional, constituem duas esferas complementares e sob muitos aspectos indissociáveis. No caso brasileiro não se trata de mudar a imagem do país de tal forma a aproximá-la dos compromissos internacionais. Trata-se, na verdade, de mudar a realidade e o cotidiano da população, de modo a conferir aos compromissos e aos direitos contidos nos instrumentos jurídicos internacionais e na própria Constituição de 1988 uma expressão concreta e tangível. A necessidade de mudança daquelas estruturas que permitem a reprodução da violência e dos abusos e violações aos direitos humanos é percebida com clareza pelo Embaixador Gilberto Vergne Saboia, que presidiu o Comitê de Redação da Conferência de Viena e, em abril de 1996, foi eleito Presidente da 52ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Em seu artigo "Direitos humanos, evolução institucional brasileira e política externa" (publicado no livro *Temas de Política Externa Brasileira II*), Saboia passa em revista a evolução da posição brasileira quanto aos direitos humanos nos foros multilaterais, de uma postura defensiva na década de 70 para o reconhecimento atual da importância da preocupação internacional com o tema. O fim da Guerra Fria e a superação da confrontação ideológica teriam tornado notório o fato de que as graves violações aos direitos humanos não decorrem apenas da existência de governos totalitários e opressores. Além da correlação entre desenvolvimento e direitos humanos, Saboia aponta o efetivo funcionamento das instituições nacionais encarregadas da manutenção do Estado de direito como fundamental para a fruição dos direitos humanos. O poder Judiciário, o Ministério Público, as forças policiais, são essenciais como promotores dos direitos humanos, sendo igualmente importantes reformas que levem à ampliação do exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Nesse sentido, vale citar a intervenção do Professor Antonio Celso Alves Pereira ("O acesso à justiça e a adequação da legislação brasileira aos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos") reproduzida no livro editado pelo Professor Trindade: "Os recentes e lamentáveis acontecimentos em frente à Igreja da Candelária, no Rio de Janeiro, onde crianças foram mortas de forma brutal por policiais, serve-nos de exemplo para mostrar que o problema da proteção dos direitos humanos, no Brasil, não está na inadequação legislativa, mas na ausência de políticas corretas e de real interesse do Estado e da sociedade no cumprimento dessa legislação" (p. 199).

Diante da legislação de proteção aos direitos fundamentais do cidadão vigente no país e o contínuo desrespeito a essa mesma legislação, parece correta a afirmação de Jeoffrey Best ("Justice, international relations and human rights") segundo a qual "before international society's law can be appreciated and its principles internalized by its member societies, their national soil must be prepared and proven to be receptive; and that is primarily a business for insiders, not outsiders" (p. 794). Mas, se as violações de direitos humanos continuam mesmo depois de concluída a transição democrática, o que distingue o momento atual do regime autoritário? Por mais que pareça sem cabimento essa pergunta, a resposta não é assim tão óbvia. Como demonstra Paulo Sérgio Pinheiro, no luminoso ensaio ("O passado não está morto: nem passado é ainda") que serve de prefácio ao livro do jornalista Gilberto Dimenstein (*Democracia em Pedaços; Direitos Humanos no Brasil*), a diferença fundamental consiste em que o Estado não organiza, não coordena diretamente as ações de violência ilegal, mesmo que muitos de seus agentes continuem cometendo abusos. Corremos o risco, entretanto, de termos mais elementos de continuidade do que de diferença com relação ao passado autoritário. Se é verdade que as oposições não são mais perseguidas, também é inegável que os mais pobres e marginalizados, assim como os integrantes de grupos vulneráveis (mulheres, índios, crianças, negros, entre outros) continuam sendo as vítimas preferenciais da violência e da criminalidade, como demonstra a pesquisa exaustiva de Gilberto Dimenstein no livro citado. Paulo Sérgio vê nessa continuidade mais do que a simples falta de meios do governo para alterar a situação de exclusão dos benefícios da democracia política e do crescimento econômico a que estão condenados muitos brasileiros. O que estaria em jogo no Brasil é a permanência de uma estrutura de dominação baseada na reprodução política de uma elite autoritária e clientelista, responsável pela manutenção do *status quo*.

Segundo as palavras do próprio Professor Paulo Sérgio Pinheiro: "Diante da corrupção, do agravamento das violações de direitos humanos e de sua impunidade, o regime autoritário (1964-85) e o regime constitucional de 1988

com os governos civis de transição e eleitos, dada a ausência de rupturas significativas na área da cidadania, foram expressões diferenciadas de uma mesma estrutura de dominação fundada na hierarquia, discriminação, impunidade e exclusão social" (p. 11). Paulo Sérgio reconhece, por outro lado, que alguns passos no sentido da mudança começaram a ser dados e pede que a mesma disposição indicada pelo atual governo no sentido de uma política externa de transparência dos direitos humanos - traduzida pela criação do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Itamaraty - seja prolongada na ordem interna por reformas urgentes das instituições de controle da violência. Muitas das propostas de reforma sugeridas por Paulo Sérgio Pinheiro foram incorporadas ao Programa Nacional de Direitos Humanos, cujo texto teve sua elaboração coordenada pelo próprio Professor Pinheiro. O documento tornou-se plano de ação do Governo com o seu lançamento pelo Presidente da República no dia 13 de maio de 1996. Entre as medidas propostas destacam-se: tipificação do crime de tortura, apoio ao projeto de lei que transfere para a justiça comum a competência para processar os crimes comuns cometidos por policiais militares e a federalização dos crimes contra os direitos humanos.

As propostas do Programa Nacional de Direitos Humanos podem ser encaradas como um primeiro passo fundamental, caso consigam a aprovação de todas as esferas de governo e o engajamento de todos os poderes. As reformas concentram-se no combate à impunidade e na proteção especial aos grupos mais vulneráveis da sociedade. O raio de alcance do Programa é claramente limitado, visto que confere prioridade aos chamados direitos civis mais fundamentais, como o direito à vida e à segurança. Mas, o efetivo exercício dos direitos civis parece ser a condição mínima indispensável para o exercício de quaisquer outros direitos. Como ressalta José Eduardo Faria ("Os direitos humanos e o dilema latino-americano às vésperas do século XXI"), os segmentos da população brasileira mantidos na marginalidade sócio-econômica jamais aparecem no Brasil contemporâneo como "sujeitos de direito", aparecem tão-somente como "necessitados", "(...) como contingentes sociais invisíveis juridicamente, cujo único 'direito' possível é o agradecimento e a reverência pelas eventuais concessões beneméritas do Estado" (p.70). Ora, o que se precisa assegurar de imediato é o direito a ter direitos, na expressão já clássica de Hannah Arendt. Ou seja, o exercício dos direitos civis básicos permitiria um grau maior de identificação dos cidadãos com as instituições do Estado de Direito, abrindo a possibilidade para que os conflitos passem a ser regulados democraticamente e a luta pela ampliação da cidadania possa ter lugar não como demanda por concessões beneméritas, mas como exigência de uma vida digna em todos os seus aspectos. É este processo que deve ser desencadeado para que a distância entre os textos legais, nacionais e

internacionais, e a realidade do país comece a ser superada ou para que a incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro passe a ser valorizada como uma conquista com implicações concretas no cotidiano de milhões de brasileiros.

À guisa de conclusão, valeria uma menção especial aos três volumes da série Estudios Básicos de Derechos Humanos, publicados recentemente pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH). O IIDH é uma entidade internacional autônoma de natureza acadêmica, com sede em São José da Costa Rica, dedicada ao ensino, pesquisa e promoção dos direitos humanos. A série lançada pelo Instituto corresponde à intenção de proporcionar a um público amplo as contribuições de especialistas que trabalham na área dos direitos humanos, seja de uma perspectiva acadêmica, seja do ponto de vista de quem está envolvido na mecânica de funcionamento dos sistemas de promoção e proteção aos direitos humanos. Como assinala o Diretor Executivo do IIDH, Professor Antônio Augusto Cançado Trindade, na apresentação da série, apesar de conferir atenção especial a nosso continente, os Estudios Básicos abarcam tanto o âmbito regional quanto o global de aplicação das normas internacionais de proteção aos direitos humanos. O laçamento desta série constitui, sem sombra de dúvida, mais uma iniciativa louvável do IIDH, que com suas publicações, seminários e atividades de pesquisa tem desempenhado papel fundamental na busca coletiva da síntese mais do que nunca necessária entre a teoria e a prática dos direitos humanos.

Benoni Belli

BANDEIRA, L. A. Moniz: *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata; da colonização à Guerra da Tríplice Aliança.* 2ª ed. rev., São Paulo: Ensaio; Brasília: EDUNB, 1995, 250 p.

O professor Luiz Alberto Moniz Bandeira vem realizando um trabalho de reavaliação histórica sobre a política externa e as relações internacionais do Brasil. Ele também tem produzido uma importante pesquisa global sobre o processo político de formação dos Estados nacionais no Cone Sul e sobre as relações do Brasil com seus vizinhos do Prata, em especial com o tradicional competidor na histórica luta pelo poder regional, a Argentina.

O presente livro enfoca as relações internacionais e o equilíbrio de poderes no Cone Sul desde a ocupação ibérica até quase o final do Império no

Brasil, mais exatamente até o término da Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai. Moniz Bandeira apresenta-nos, nas palavras do Embaixador Teixeira Soares, o "desenrolar, por vezes taquicárdico, da nossa política internacional em face dos vizinhos", descartando interpretações simplistas que gostariam de ver no papel maquiavélico da Grã-Bretanha a origem e o fio condutor de todos os conflitos que ensangüentaram os caudais platinos. Alicerçado em sólida pesquisa documental nos principais arquivos públicos nacionais (e vários particulares) de todos os países direta e indiretamente envolvidos com a política do Prata, ele também faz justiça, na introdução, a respeito da tese que pretenderia ver na guerra contra o Paraguai um complô reacionário contra uma forma alternativa de desenvolvimento capitalista no coração da América do Sul.

O triunfo brasileiro contra as pretensões de paraguaios e argentinos assinalaria, contudo, o declínio relativo do Império e da política internacional do Brasil na região. Como Mauá bem profetizara em 1860, a "maldita guerra" terminaria com a "ruína do vencedor e a destruição do vencido". Os novos investimentos da Grã-Bretanha no Uruguai ofuscariam a presença brasileira e, na Argentina, beneficiada com a guerra, ajudariam na consolidação do Estado nacional e na sua projeção internacional ulterior. Dependente do café, o Brasil, nas palavras de Moniz Bandeira, "decairia para a órbita dos Estados Unidos". As rivalidades entre os dois grandes países do Prata, "superadas as causas históricas, mas explorados os ressentimentos, passaram a refletir suas conexões econômicas internacionais e a competição interimperialista pela América Latina".

Efetivamente, a Argentina, convencida de que poderia reproduzir uma versão sul-americana da sociedade inglesa, alçou-se, nos anos da *belle époque*, à condição de "país desenvolvido", ostentando uma renda *per capita* superior à de alguns países europeus do período. O Brasil, a despeito de notável crescimento econômico neste século, arrastou-se durante décadas no subdesenvolvimento social, esperando ilusoriamente sua diplomacia que algum tipo de "relação especial" com os Estados Unidos viesse a prover-lhe os meios materiais e financeiros de superar o rival platino. Para completar o imenso painel histórico que já traçou sobre as relações internacionais nessa parte do continente, Moniz Bandeira fica-nos devendo a análise da troca de hegemonias operada na primeira metade deste século, cujos efeitos políticos e econômicos apenas foram superados quando os dois países decidiram encerrar uma longa história de competição e de inimizades através de um projeto *sui-generis* de cooperação e integração que veio a culminar no MERCOSUL.

O itinerário internacional dos países da Bacia do Prata deixa, diplomática e politicamente, as pranchetas de campanha dos estrategistas militares para

incorporar-se definitivamente às planilhas de cálculos de custo-benefício dos economistas governamentais e dirigentes empresariais. A história de como, por que e sob que condições se chegou até o cenário atual está sendo magistralmente contada e interpretada por Moniz Bandeira, que se credencia assim como um dos mais legítimos representantes do que, desde já, poderíamos considerar como uma nova vertente dos estudos historiográficos neste canto do planeta: a história regional. Esta modalidade do fazer histórico implica uma visão global e integrada da vida de seus povos, interagindo no entrevero das batalhas ou das relações comerciais, do desenvolvimento de suas economias nacionais, cada vez mais complementares, integradas e reciprocamente interdependentes, bem como da intensificação de suas relações políticas.

Paulo Roberto de Almeida

RAPOPORT, Mario (org.). *Argentina y Brasil en el Mercosur – Políticas comunes y alianzas regionales.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995, 176 p.

A edição preparada por Mario Rapoport – diretor do Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, da Universidade de Buenos Aires, e autor de obra significativa no campo da História das Relações Internacionais – contém as exposições de especialistas argentinos e brasileiros por ocasião das "Jornadas Internacionales: Argentina y Brasil en el Mercosur – politicas comunes y alianzas regionales", que a Universidade de Buenos Aires sediou, em novembro de 1994.

A estrutura do livro traduz a metodologia utilizada nas Jornadas. Assim, seus cinco capítulos focalizam os temas abordados naquela oportunidade e, sem dúvida, refletem o esforço de compreensão do processo de aproximação protagonizado pelos dois países, a partir de uma visão multidisciplinar e de ampliada latitude do fato.

Reside, nesse ponto, o aspecto mais importante do trabalho. Com efeito, busca-se analisar o processo integracionista utilizando-se de um quadro referencial que, por ser amplo, afasta-se do perigoso reducionismo – quando se confere ao econômico uma absoluta hegemonia – e incorpora novos temas ao estudo da integração, algo não muito comum em estudos dessa natureza. A feliz e inteligente opção teórico-metodológica explica, por assim dizer, que, ao mesmo

tempo em que se discutem os caminhos da economia – as alianças regionais, os planos de estabilização, competitividade e estratégias de desenvolvimento – haja espaço para a discussão das políticas externas, educativas e de ciência e tecnologia implementadas por Brasil e Argentina.

O instigante e intrinsecamente difícil tema de "Políticas Exteriores: hacia una política común" é abordado por Marcelo Garriga, Roberto Russel, Amado Cervo e Williams Gonçalves. Enquanto os dois primeiros centram sua análise na trajetória argentina, tendo Garrido focalizado os condicionamentos econômicos que marcaram seu país desde meados dos anos oitenta, Cervo e Gonçalves enfrentam a questão proposta na perspectiva do historiador e com a prudência do atento observador.

Para Amado Luiz Cervo, conquanto distintos e bem diferenciados os caminhos percorridos pelo Brasil e pela Argentina, em termos de política externa, nos pós-Segunda Guerra, o Mercosul – exatamente por representar "o mais notável fenômeno histórico de entendimento político registrado na América Latina" e, singularmente, por estar "sendo sustentado pelas sociedades, de tal forma que, no estágio em que se encontra, nenhum governo ousaria comprometer interesses sociais tão extensos sem calcular bem os custos" – resgata, pelo menos em parte, uma linha de convergência das políticas exteriores de ambos os Estados.

Contextualizando a aproximação brasileiro-argentina num quadro mais amplo, partindo das circunstâncias locais até chegar ao sistema internacional contemporâneo, o texto de Gonçalves sustenta ser factível o crescente ajuste do posicionamento internacional de Brasil e Argentina, "consolidando um tronco de interesses básicos e inegociáveis", a exemplo do que, na Europa, Alemanha e França têm feito.

Os capítulos reservados aos temas econômicos – dos planos de estabilização às estratégias de desenvolvimento, passando pelas alianças regionais – são abordados quase que exclusivamente por especialistas da área, quer por formação acadêmica, quer por atuação profissional. Ricardo López Murphy, José Antonio Sant'Ana, Daniel Heymann, Roberto Lavagna, Alcides Costa Vaz, Jorge Castro, Victor Sukup, Antonio Assefh, Bernardo Kosacoff, Décio Garcia Munhoz e Aldo Ferrer direcionam suas participações, grosso modo, à reflexão em torno de aspectos pontuais, numa perspectiva essencialmente conjuntural. Por essa razão, os capítulos referentes à economia ressentem-se daquilo que ao historiador jamais pode escapar: a dimensão temporal da análise.

No caso da aproximação Brasil-Argentina, determinados elementos são indispensáveis à adequada compreeensão do processo. Como exemplo, a estupenda expansão econômica argentina a partir de 1870 e que, por mais de quarenta

anos, ostentou uma taxa média anual de crescimento de 7% a 8% de seu Produto Interno Bruto, multiplicando-se de um modo não igualado nem mesmo pelo Japão. Ou, ainda, o que determinou as formas diferenciadas de modernização e industrialização, em ambos os países, após a Segunda Guerra. Enfim, questões que estão a requerer novos estudos e que, muito certamente, estarão sendo postas em debate em próximas "Jornadas".

Por fim, o destaque representado pelo capítulo dedicado à educação e ao desenvolvimento científico-tecnológico. Os autores foram muito felizes na compreensão do tema como elemento não periférico na proposta integracionista. Inés Aguerrondo apresenta o atual modelo educacional argentino, vendo nele alguns pontos de contato com os demais países do Mercosul. Para a área científica, Mario Albornoz reconhece a debilidade institucional argentina no setor, o que explica sua dificuldade em modernizar-se, e salienta os pontos que, em sua visão, estimulam ou retardam a integração.

Flávio Saraiva lembra, não sem razão, que, embora "o eixo industrial que integra São Paulo a Buenos Aires, passando por Montevidéu e Assunção" permaneça "como o centro da integração platina", isso "não tem excluído as possibilidades de ampliação da integração cultural e educacional". Há, em seu texto, uma boa síntese das decisões governamentais para o setor, desde 1991, quando foi assinado o Protocolo de Intenções pelos Ministros da Educação dos quatro países integrantes do Mercosul.

Se é verdade que uma obra coletiva, nascida de textos apresentados em simpósio acadêmico, carece de maior aprofundamento dos assuntos abordados, não é menos verdade que esta, pela dimensão intelectual de seus autores, fornece ao leitor preciosas pistas para a compreensão do processo integracionista em andamento no Cone Sul.

Antonio José Barbosa

FLORENCIO, Sérgio Abreu e Lima e ARAUJO, Ernesto Henrique Fraga. *Mercosul Hoje*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1996, 110 p.

Os dois autores deste livro, diplomatas profissionais, se incluem entre os construtores do mais importante espaço econômico do hemisfério sul, tendo participado ativamente do equacionamento de seus principais problemas enquanto negociadores e formuladores das posições brasileiras no âmbito do Grupo Mercado Comum do Mercosul.

Eles estão assim plenamente credenciados para descrever as etapas de desenvolvimento do Mercosul, desde o Tratado de Assunção que o criou em março de 1991, até sua confirmação enquanto zona de livre-comércio e união aduaneira em consolidação, processo consubstanciado no Protocolo de Ouro Preto de dezembro de 1994. Como negociadores presentes nas mais importantes reuniões de consolidação desse processo, estão habilitados a descrever, discutir e explicar os dilemas e problemas envolvidos em cada fase, justificando as escolhas efetuadas e expondo claramente sua racionalidade econômica e política.

Este manual sobre a integração regional cobre os diferentes aspectos desse processo, segundo uma organização clara e didática. Uma primeira parte trata dos fundamentos da integração econômica e do desenvolvimento do Mercosul, repassando seus objetivos, seus antecedentes e as fases cumpridas durante o período de transição. A segunda parte, trata da estrutura propriamente dita da união aduaneira, ou seja os instrumentos comerciais e as instituições do Mercosul, inclusive numa perspectiva comparada com a União Européia: encontra-se assim plenamente justificada a opção, modesta mas realista, por um perfil intergovernamental para o esquema integracionista do Cone Sul, de preferência à adoção de mecanismos supranacionais, como é o caso na experiência européia.

As partes terceira e quarta cobrem o quadro econômico internacional e os resultados práticos e perspectivas do Mercosul. São assim enfocados os fenômenos da regionalização e da globalização e as relações com a União Européia, por um lado, e com os processos continental e hemisférico de integração, por outro. O acordo-quadro interregional de cooperação UE-Mercosul abre um processo de aprofundamento das relações recíprocas e de liberalização progressiva do intercâmbio de bens e dos fluxos de capitais e tecnologia entre as duas regiões, e que contrabalança em alguma medida o outro processo liberalizante engajado no próprio hemisfério americano, o que confronta o Mercosul (e outros países do continente) ao NAFTA.

No que se refere aos resultados práticos do Mercosul, cabe registrar a plena eficácia e o pragmatismo exemplar do atual esquema intergovernamental. Como afirmam os autores, em lugar de "primeiro criar uma burocracia ampla e bem paga para depois procurar definir suas funções", adotou-se o percurso inverso: "primeiramente definir as tarefas, e a seguir criar os órgãos encarregados de sua execução". Como se pode verificar pelas habituais tensões vinculadas ao caráter supranacional da integração européia, a natureza intergovernamental do Mercosul representa a "principal garantia de que as decisões serão implementadas internamente, já que uma decisão de um órgão intergovernamental é, para efeitos internos em cada país, uma decisão do governo de cada país".

Os autores também sublinham o papel didático do Mercosul, ao combinar política industrial e liberalização comercial. Desmontam as teses dos "liberais ortodoxos" e dos "nacionalistas fanáticos", que recusam uma e outra política, para afirmar o primado da racionalidade econômica e o triunfo da vontade política no Mercosul. O processo de integração não "cria" problemas, ele apenas evidencia as deficiências existentes e apressa uma decisão interna para sua solução.

Persistem, na fase atual, duas linhas de tensão básicas, segundo os autores. A primeira se dá "entre a consolidação dos instrumentos já aprovados e a busca de novos avanços", diferente portanto do dilema europeu entre "aprofundamento" e "alargamento". A segunda se passa "entre as políticas nacionais e o projeto comum". Ambas as tensões poderão ser resolvidas através do pragmatismo demonstrado tradicionalmente pelos líderes e negociadores do Mercosul, no sentido de buscar as situações de "equilíbrio dinâmico", suscetíveis de consolidar o patrimônio já alcançado no processo de integração e de continuar desenvolvendo o mais importante projeto político (e geoestratégico) conhecido historicamente no Cone Sul latino-americano. A crença não é gratuita, vinda de quem participou e conhece por dentro, como nossos autores, o processo de integração regional.

Paulo Roberto de Almeida

BRIGAGÃO, Clóvis. *Margens do Brasil: ensaios de política global.* Rio de Janeiro: Topbooks, 1995, 119 p.

Com o aumento da interdependência, a rapidez das comunicações e das migrações transfronteiriças de capital e a maior liberdade dos fluxos comerciais, a tendência à globalização é um fato. Mas esta tendência certamente não é positiva para todos; não aponta necessariamente para a uniformidade no mundo e convive com um ressurgimento dos nacionalismos e uma regionalização econômica que segue modelos díspares de capitalismo.

Diante deste quadro, não pode e não deve existir apenas uma maneira de refletir sobre os processos globalizantes. É preciso, assim, que do Brasil e de outros países da América Latina surjam contribuições para essa reflexão, se estes países, como sugere o cientista político Clóvis Brigagão em seu novo livro *Margens do Brasil; ensaios de política global*, quiserem ser "agentes da nova globalidade".

Para Clóvis Brigagão, "em função da globalização crescente, a América Latina deve ampliar suas possibilidades... e partir para novas concepções e iniciativas regionais...". Isto significa não apenas "persistir com mais ímpeto na direção de uma mais rápida associação para o mercado comum, tanto o MERCOSUL, a Associação de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e uma Área Hemisférica de Livre Comércio", mas também ter propostas sobre os grandes temas políticos internacionais, como a chamada "governança global" (administração dos negócios internacionais) e as questões de segurança. O livro de Brigagão pretende contribuir para estas propostas.

Clóvis Brigagão considera a sociedade norte-americana como "tipo ideal de toda essa temática global". Mas não se conformaria com que a globalidade tivesse uma pátria.

Primeiro, a "reestruturação internacional" não deveria ser creditada a iniciativas norte-americanas, mas "às iniciativas de Gorbachev, com a *perestroika*". E "o triunfo da 'nova' ordem internacional deve ser creditado à democracia e não pura e simplesmente à força do mercado do capitalismo. A derrota é da ditadura e não de um socialismo liberal e democrático".

Depois, a governança global deveria obedecer não aos ditames de uma ou de poucas potências, mas, ao contrário, ser o resultado de inter-relações complexas entre atores governamentais, inter e não-governamentais e de "uma maleável e flexível agenda, a mais comum e democrática possível". Para que isso seja possível, seria necessário, entre outras iniciativas, democratizar os órgãos internacionais (aqui se inclui a ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas), bem como desenvolver uma concepção "mais integrada e dinâmica" da estrutura das relações internacionais, sensível a um poder de governança global menos estatal e mais voltado para a "construção de uma cultura cívica global".

Convivendo com um conceito de soberania baseado numa "perspectiva interdependente e compartilhada" (que não implica o abandono da responsabilidade soberana nem a abdicação de um país sobre seus recursos naturais), essa cultura cívica global deveria abrigar um novo tipo de ator internacional: "as organizações globais a-territoriais", ou seja, as organizações não-governamentais, que "cada vez mais transnacionalizadas estão criando novas e alternativas formas de educação e diplomacia para a cidadania eticamente responsável".

Para Brigagão, essa nova governança política e a cultura civil global devem ajudar a ampliar a concepção de segurança, para nela incorporar novas temáticas como a pobreza, a violação dos direitos, a desigualdade internacional e a degradação do meio ambiente, questão destacada no livro, sempre a partir de uma perspectiva humanista.

Ao cientista político, soma-se aqui o ativista das relações internacionais. De fato, o autor não se contenta em analisar. Quer explicitamente dizer como deve ser o mundo, seja ao fazer um chamamento à ética na política, seja ao pronunciar-se sobre vários tópicos da agenda internacional. Sugere, assim, políticas de Estado. "É preciso tentar", ele diz em certo ponto do livro.

Desta atitude resulta um texto que não é acadêmico no sentido estrito, do qual se esperaria um ordenamento perfeito de idéias, teorias, reflexões exaustivas ou análises supostamente distanciadas. Aqui não: o autor não teme propor, opinar. Atento, comprometido, ele está sempre disposto a pôr o dedo na ferida. Seu estilo inquieto, que pula de um tema a outro, mesclando a colocação mais abstrata ao acontecimento do dia, não apenas espelha as circunstâncias em que os textos foram gerados, respondendo a demandas de encontros e debates em torno de questões da atualidade. Reflete as buscas de nosso tempo: estilo próprio a quem tateia a direção de um mundo múltiplo; de quem tenta ordenar o fragmentário e o instantâneo, esforçando-se por refletir sobre uma ordem de contornos desconhecidos.

João Almino

SHEEHAN, Michael. *The Balance of Power: History and Theory*. Londres: Routledge, 1996. 226 p.

Os anos noventa testemunham o crescimento, na Inglaterra, do volume de trabalhos teóricos na área de relações internacionais que utilizam a base empírica da História. Michael Sheehan, com sua obra *Balance of Power: History and Theory*, participa desse grupo, juntamente com Adam Watson, autor de *The Evolution of International Society* (1992). Sheehan analisa o conceito de equilíbrio de poder, da forma como Watson procedeu com o conceito de sociedade internacional, conjugando teoria e história.

O conceito de equilíbrio de poder, segundo Sheehan, foi explicado e pensado ao longo dos três últimos séculos de forma diferente. A complexidade do conceito decorreria do fato de ter servido de guia aos homens de Estado, fornecendo e produzindo regras que estabilizam as relações entre as unidades do sistema internacional. A obra expõe, ainda, dois elementos distintos da discussão sobre balança de poder: o prescritivo e o descritivo. Este é o equilíbrio de poder como sistema, aquele é o equilíbrio de poder como política.

Sheehan ressalta que antes da Idade Moderna não se utilizava o conceito de equilíbrio de poder, embora alguns autores acreditem que já existissem no sistema de Cidades-Estado gregas um protótipo de equilíbrio de poder, com alguns elementos que poderiam ter suscitado o conceito. Entretanto, foi após a Paz de Westfália (1648), com o aparecimento do Estado moderno, que o termo "equilíbrio de poder" surgiu. *Balance of Power: History and Theory* expõe como razão relevante para o fortalecimento do conceito neste período o fato de que havia uma necessidade de a sociedade moderna buscar uma ordem que substituísse o momento de incerteza intelectual por que ela passava. Esta incerteza advinha da fragmentação da ordem religiosa medieval.

Este Professor de Relações Internacionais do Departamento de Política e Relações Internacionais da Universidade de Aberdeen percebe, na idade de ouro do equilíbrio de poder, período entre 1700 e 1815, escritos mais numerosos e maior atenção por parte da diplomacia européia à política de equilíbrio de poder. Um elemento chave para a valorização do equilíbrio de poder tanto na teoria quanto na prática, segundo Richard Rosecrance, foi a ausência do nacionalismo como um fator determinante da política externa. Rosecrance assevera, e Sheehan concorda, que havia entre as classes governantes do século XVIII um alto grau de cosmopolitismo, o que distingue a luta pelo poder dessa época dos períodos anteriores e posteriores: no século XVIII não houve nem as guerras religiosas ferozes do século XVII, nem os conflitos napoleônicos do século XIX. As guerras do século XVIII eram entre governos, internas às fronteiras, não eram guerras totais ou guerras entre povos, características dos séculos seguintes. Entretanto, o período em questão também apresentou suas fraquezas no que diz respeito ao equilíbrio de poder. Para que houvesse os ajustamentos ocasionais do sistema internacional, a estrutura deste deveria ser complementada por negociações periódicas e por um grau de flexibilidade para os atores maiores poderem adquirir influência ou territórios, o que só ocorreu no século XIX com o Concerto Europeu.

A partir de 1815, segundo *Balance of Power: History and Theory*, com a derrota de Napoleão I, findou o sistema de Estados de Westfália, sendo substituído pelo desejo dos Estados em criar um sistema de pós-guerra para as relações internacionais que poderia servir para conter a violência internacional e impedir o surgimento de uma ameaça semelhante à França napoleônica. Desta forma, o século XIX caracterizou-se por uma estabilidade e pela ausência de um estado de guerra sistemático, características estas institucionalizadas no Concerto Europeu: uma forma multipolar dominada por um pequeno grupo de grandes potências - totalizando cinco na maior parte do período. O Concerto Europeu foi

minado pela Guerra da Criméia em 1854, abrindo espaço para a agressão e para a revisão territorial na Europa. A nova era seria caracterizada pela rivalidade *comercial, nacionalismo, imperialismo e influência militar crescente na formulação* dos objetivos da política externa. Bismarck teve uma influência importante no final do século XIX, ao criar o sistema de alianças secretas e manobras diplomáticas. Segundo Sheehan, esse sistema complexo reduziu as chances de guerra entre as potências, mas não resistiu à saída de Bismarck do governo em 1890.

O livro aborda, ainda, o período que vai de 1890 até 1914, quando o *equilíbrio de poder europeu tomou uma nova forma*, caracterizada pela bipolaridade das alianças formadas pelos Estados mais poderosos. Embora o período de 1815 a 1914 tenha presenciado dois dos três mais longos períodos de paz na história do sistema de Estados europeus (1815-53 e 1871-1914), apenas no século XX a eliminação da guerra foi vista como objetivo do sistema de equilíbrio de poder. Após a I Guerra Mundial, o paradigma da segurança coletiva foi abordado por alguns como o precursor da nova ordem mundial que substituiria o sistema de equilíbrio de poder. Nesse contexto, o equilíbrio de poder era discutido como uma das razões da guerra. Posteriormente à II Guerra Mundial, o sistema internacional apresentou uma nova imagem: o equilíbrio do terror, principalmente com o advento da tecnologia nuclear. Essas abordagens, freqüentemente aceitas, de que a *I Guerra Mundial fechou a idade de balanço de poder e que o século XX foi* guiado por outras técnicas de gerenciar o sistema internacional, como por exemplo a segurança coletiva e o equilíbrio de terror, não são convincentes para Sheehan. O autor argumenta que o sistema internacional entre 1945 e 1990 foi marcado pela busca e manutenção do equilíbrio entre as superpotências e seus respectivos blocos, embora este sistema seja diferente do sistema de equilíbrio de poder de outras épocas.

O leitor de *Balance of Power: History and Theory*, percebe que não há um fim para a política de equilíbrio de poder. Para Sheehan, a ordem que substituirá a bipolaridade presenciará o sistema de equilíbrio, eventualmente em sua forma multipolar. O conceito permanecerá importante para a compreensão das Relações Internacionais e a obra de Sheehan, que é um compêndio sobre as diversas abordagens do conceito, passa a ser um bom guia para aqueles que desejam refletir sobre o comportamento dos Estados no meio internacional.

Cátia Camara Gieler

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, 596 p.; introdução e comentários do Emb. Luiz Felipe de Seixas Corrêa

O Brasil fez parte do seleto grupo de países que desempenhou um papel ativo no nascimento das principais organizações multilaterais do último meio século, com destaque para a ONU, sucessora da malfadada Liga das Nações. Uma de suas preocupações — manifestada de forma recorrente desde então — foi a de buscar diminuir o grau de arbítrio acordado às grandes potências na condução dos negócios internacionais: em São Francisco o delegado brasileiro se posicionou contra o direito de veto acordado aos cinco membros permanentes, muito embora o País procurasse, ambiguamente, inserir-se — assim como em 1926 e atualmente — no próprio centro do poder mundial. Em todo caso, o Brasil, que a partir de 1949 passou a inaugurar o período anual de sessões da Assembléia Geral, sempre reafirmou o primado do direito sobre a força. Outra preocupação, inspiradora de sua diplomacia multilateral, é com o desenvolvimento econômico dos países menos avançados, mediante o reforço do papel do Conselho Econômico e Social e a intensificação da cooperação internacional nessa área.

Se houve alguma "utopia brasileira", nestes 50 anos de participação nas assembléias gerais da ONU, ela foi, como argumenta o Emb. Seixas Corrêa, a "utopia da justiça universal", uma utopia que "tem os olhos postos no porvir", de "um país singular que busca encontrar-se consigo mesmo, ao mesmo tempo que procura construir o seu lugar na História". O discurso brasileiro mantem, ao longo de todos esses anos, suas constantes onusianas: reforma da Carta, recusa de um mundo gerido pelas grandes potências, desarmamento universal, cooperação para o desenvolvimento, preeminência do direito internacional e, cada vez mais, promoção dos direitos humanos e da democracia. A retórica da descolonização e da auto-determinação chocava-se, em eras passadas, com o apoio velado dado a Portugal, mas a condenação do racismo e do *apartheid* sempre foi explícita. A ênfase pan-americana dos primeiros anos converte-se na prioridade atribuída à América Latina no período recente, assim como a busca de uma "relação especial" com os Estados Unidos — não tratada, obviamente, nos discursos da AGNU — é substituída pelo reforço dos laços com a Argentina, prenúncio do Mercosul.

Nos últimos anos, ao mesmo tempo em que o Brasil se libertava de constrangimentos do passado — democracia limitada, suspeitas de proliferação nuclear, situações de descontrole econômico e de indiferença com os problemas sociais —, o País passa a sofrer novas pressões internacionais em virtude das

questões ambiental e social: a Amazônia e os direitos humanos inserem-se nos discursos onusianos. Preparando-se para a acolher a conferência do meio ambiente no Rio de Janeiro, o Brasil deixa a postura defensiva, voltando também a propugnar a reforma da Carta. Em seu discurso de 1989, o presidente Sarney sugere a introdução de uma nova categoria de membros permanentes no Conselho de Segurança, sem o direito de veto. Os instrumentos bi ou quadrilaterais assinados com a Argentina, a ABACC (Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares) e a AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica) no campo das salvaguardas nucleares cumprem, para todos os efeitos, no plano internacional, a determinação constitucional de utilização da energia atômica exclusivamente para fins pacíficos.

Celso Lafer, em 1992, dá ênfase aos direitos humanos como valores absolutos e Celso Amorim, em 1993, propõe a atualização dos "três D's" expostos por Araújo Castro trinta anos antes, substituindo a descolonização pela democracia, ao lado dos problemas permanentes do desarmamento e da democracia. Amorim também apoia decisivamente, como não poderia deixar de ser, a proposta Agenda para o Desenvolvimento e, em 1994, reivindica abertamente, pela primeira vez, uma cadeira para o Brasil no Conselho de Segurança. Finalmente, na 50ª sessão, o ministro Luiz Felipe Lampreia confirma o interesse brasileiro na ampliação do CSNU e faz um balanço do papel da ONU em suas primeiras cinco décadas de existência.

Esta compilação constitui um retrato fiel da atuação diplomática multilateral brasileira entre 1946 e 1995, oferecendo uma síntese do discurso e da prática da política externa brasileira no período. Como afirma o atual chanceler em sua apresentação, a obra passa "a constituir uma fonte autorizada de referência histórica e doutrinária". A ONU sempre foi o cenário para o exercício das virtudes e qualidades da diplomacia multilateral do Brasil, assim como o GATT e a UNCTAD o foram no campo da diplomacia econômica. Tanto em 1946, presente na criação, como em 1995, participante de seu cinquentenário, o Brasil fala da reforma da Carta: é o tema que ocupará seus melhores diplomatas no futuro imediato.

Paulo Roberto de Almeida

Normas para os colaboradores

1. Os artigos, sempre inéditos, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques, ou seja, 60.000 caracteres.
2. Encaminhar os originais ao Editor em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de resumo em português e abstract em inglês, de aproximadamente oitenta palavras, bem como de palavras-chave/key-words.
4. Na primeira página do artigo deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo e não ao pé da página. Observar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas.
6. As resenhas devem conter em torno de 75 linhas de 65 toques, ou seja, 6.000 caracteres.

 -

Para assinaturas ou renovação de assinaturas, encaminhar um cheque nominal correspondente a R$ 20,00 para o Brasil ou US$ 30,00 para o exterior ao ano em nome de:

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Caixa Postal 4602

70919-970 Brasilia/DF – Brasil

Telefone: 061-348.27.54

Preencher os seguintes dados:

Nome:______________________________

Instituição:______________________________

Endereço:______________________________

Código Postal, cidade, Estado:____________________

País______________________________

Período de Assinatura (anos):____________________

Data e assinatura:________________________